

Universidade de Brasília
Instituto de Ciência Política e Relações Internacionais
Mestrado em Ciência Política

O processo de tomada de decisão do Supremo Tribunal Federal sobre a constitucionalidade de lei ou ato normativo federal de natureza econômica de interesse do servidor público federal civil e/ou militar no período de 1990 a 1995.

Lilian Fonseca de Araujo Faria

Orientadora: Profª Drª Maria das Graças Rua

Brasília - DF, 21 de novembro de 1997.

O processo de tomada de decisão do Supremo Tribunal Federal sobre a constitucionalidade de lei ou ato normativo federal de natureza econômica de interesse do servidor público federal civil e/ou militar no período de 1990 a 1995.

Lilian Fonseca de Araujo Faria

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política do Instituto de Ciência Política e Relações Internacionais da Universidade de Brasília.

Aprovada em 21 de novembro de 1997.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Marcus Faro de Castro

Prof^a Dr^a Maria das Graças Rua (Orientadora)

Prof. Dr. Nelson Lehmann

Prof. Dr. Vamireh Chacon

Faria, Lilian Fonseca de Araujo

O processo de tomada de decisão do Supremo Tribunal Federal sobre a constitucionalidade de lei ou ato normativo federal de natureza econômica de interesse do servidor público federal civil e/ou militar no período de 1990 a 1995.

175 p.

Dissertação de Mestrado em Ciência Política - Instituto de Ciência Política e Relações Internacionais, Universidade de Brasília, 1997.

1. Supremo Tribunal Federal. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade. 3. Servidor Público Federal Civil e/ou Militar. 4. Conjuntura Política. I. Título.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Marcus Faro de Castro (Departamento de Relações Internacionais)

Prof^a Dr^a Maria das Graças Rua (Orientadora - Departamento de Relações Internacionais)

Prof. Dr. Nelson Lehmann (Departamento de Ciência Política)

Prof. Dr. Vamireh Chacon (Departamento de Ciência Política)

AGRADECIMENTOS

Os meus agradecimentos especiais aos funcionários da biblioteca da Câmara dos Deputados que me acolheram com simpatia e profissionalismo ao longo dos meses de duração desta pesquisa naquele setor. Aos colegas de trabalho, e em particular a Luiz Felipe de Albuquerque, Tânia Ramos e Ana Cláudia Moura, o meu reconhecimento pelo apoio recebido para que este trabalho pudesse ser realizado.

Agradeço, ainda, ao advogado, Dr. Carlos Marcial, por suas observações sempre valiosas, que me permitiram atentar para a importância da missão da corte constitucional de nosso país. E, finalmente, à professora Maria das Graças Rua, que se revelou uma competente orientadora e amiga generosa, com quem pude discutir minhas ansiedades e incertezas surgidas durante a confecção desta dissertação, os meus sinceros agradecimentos por partilhar comigo sua sabedoria.

Lilian Fonseca de Araujo Faria

DEDICATÓRIA

Ao meu marido Claudio,
por todas as horas roubadas ao seu convívio.

RESUMO

A proposta desta dissertação de mestrado é analisar as relações existentes entre (a) as decisões tomadas pelo Supremo Tribunal Federal sobre a constitucionalidade de lei ou ato normativo federal de natureza econômica de interesse do servidor público federal civil e/ou militar e (b) a conjuntura política do país no período de 1990 a 1995, sustentando-se o argumento de que o STF considera as condições conjunturais quando julga essas matérias.

Com apoio no referencial teórico que discute as funções do poder Judiciário em diferentes países e, especialmente, a expansão do papel político das cortes constitucionais e o conseqüente aumento da criatividade interpretativa dos magistrados, procurou-se identificar a ocorrência desses fenômenos no Brasil. Para tanto, os dados pertinentes à conjuntura política foram correlacionados com as observações extraídas do estudo das Ações Diretas de Inconstitucionalidade selecionadas para esta pesquisa.

Entretanto, as limitações impostas pelo universo analisado propiciaram, ainda, debates paralelos em torno das dificuldades encontradas pelo Supremo para exercer suas atribuições jurídico-políticas, próprias de uma corte constitucional. Apesar de muitos conflitos entre os poderes Executivo e Legislativo desaguarem no STF, o Tribunal atuou de forma discreta ao julgar as questões envolvendo direitos de servidores, evitando, assim, desestabilizar o governo com decisões politicamente indesejáveis acerca da distribuição de recursos coletivos para o funcionalismo.

Ao largo do desenvolvimento do problema central desta dissertação, verificou-se também que os partidos políticos de oposição ao governo e as entidades de classe representativas da categoria se utilizaram do Supremo como um canal alternativo para a discussão de suas demandas, mas as posições adotadas pela Corte foram, na grande maioria dos casos, desfavoráveis a esses atores.

ABSTRACT

The purpose of this master's dissertation is to analyse the relations between (a) Brazil's Federal Supreme Court's (STF) decisions on the constitutionality of federal acts and rulings with an economic nature and which may interest federal military and civil servants, (b) as well as the country's political conjuncture in the period between 1990 and 1995, arguing the opinion that the STF considers conjunctural conditions when it judges those matters.

Supported by theoretical references which discuss the Judiciary Branch's functions in several countries and especially expansion of the roles of the constitutional courts and the consequent increase in judges' interpretative creativity, we attempted to identify the occurrence of those phenomena in Brasil. Data pertaining to the political conjuncture have been co-related to observations extracted from the study of *erga omnes* unconstitutionality arguings (*Ações Diretas de Inconstitucionalidade*) selected for this research.

Nevertheless, the limitations imposed by the analysed universe have also opened the space for parallel debate on the difficulty found by the STF to exercise its legal and political functions, typical of a constitutional court. In spite of the many conflicts between the Executive and the Legislative Branches ending at the STF, the Court has acted in a discreet manner when judging matters involving servants' rights, thus avoiding to disrupt the federal administration with politically undesirable decisions regarding the distribution of collective funds to the servants.

While developing this dissertation's central matter, we have also verified that the political parties opposing the government and class entities representing the above mentioned category have used the STF as an alternate channel for the discussion of their demands, despite of the fact that the Court's positions having been largely unfavorable to those actors.

LISTA DE ABREVIATURAS

ADCT - Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

ADIn - Ação Direta de Inconstitucionalidade

ADIns - Ações Diretas de Inconstitucionalidade

AM - Amazonas

ANDES - Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior

ANS - Associação dos Servidores Ocupantes de Cargos de Nível Superior do Ministério das Relações Exteriores

APFA - Associação de Pensionistas das Forças Armadas

ASMIR - Associação dos Servidores Militares da Reserva Remunerada, Reformados e Pensionistas das Forças Armadas

BC - Banco Central do Brasil

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CE - Ceará

CF - Constituição Federal

CIAC - Centro de Apoio Integrado à Criança

CLT - Consolidação das Leis do Trabalho

CONAB - Companhia Nacional de Abastecimento

CONDSEF - Confederação Democrática dos Trabalhadores do Serviço Público Federal

CONFAMIR - Confederação Nacional dos Integrantes Beneficiários das Forças Armadas e Auxiliares

CPI - Comissão Parlamentar de Inquérito

CSPB - Confederação dos Servidores Públicos do Brasil

CUT - Central Única dos Trabalhadores

DAS - Direção e Assessoramento Superior

DF - Distrito Federal

DIAP - Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar

DIEESE - Departamento Intersindical de Estatística e de Estudos Sócio-Econômicos

DNER - Departamento Nacional de Estradas e Rodagem

ENAP - Escola Nacional de Administração Pública

EXCB - Associação de Ex-combatentes do Brasil

FAMIR - Federação das Associações de Militares da Reserva Remunerada de Reformados e de Pensionistas das Forças Armadas e Auxiliares

FAS - Fator de Atualização Salarial

FCBIA - Fundação Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência

FENAFISP - Federação Nacional dos Fiscais de Contribuições Previdenciárias

FENASPS - Federação Nacional dos Sindicatos de Trabalhadores em Saúde, Trabalho e Previdência Social

FENASTRA - Federação Nacional dos Sindicatos e Associações dos Trabalhadores da Justiça do Trabalho

FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FINSOCIAL - Fundo de Investimento Social

GAE - Gratificação de Atividade Executiva

GAL - Gratificação de Atividade Legislativa

GAM - Gratificação de Atividade Militar

IBOPE - Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística

INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

INPC - Índice Nacional de Preços ao Consumidor

IPC - Índice de Preços ao Consumidor

IPC-r - Índice de Preços ao Consumidor em real

IPMF - Imposto Provisório sobre a Movimentação Financeira

IR - Imposto de Renda

ITR - Imposto Territorial Rural

IUPERJ - Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro

LBA - Legião Brasileira de Assistência

MP - Medida Provisória

PB - Paraíba

PCII - Plano Collor II

PCdoB - Partido Comunista do Brasil

PDS - Partido Democrático Social

PDT - Partido Democrático Trabalhista

PE - Pernambuco

PETROBRÁS - Petróleo Brasileiro S.A.

PFL - Partido da Frente Liberal

PIB - Produto Interno Bruto

PL - Partido Liberal

PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PP - Partido Progressista

PPR - Partido Progressista Reformador

PPS - Partido Popular Socialista

PRN - Partido da Reconstrução Nacional

PSB - Partido Socialista Brasileiro

PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira

PSTU - Partido Socialista dos Trabalhadores Unificados

PT - Partido dos Trabalhadores

PTB - Partido Trabalhista Brasileiro

RJ - Rio de Janeiro

RJU - Regime Jurídico Único

RN - Rio Grande do Norte

RS - Rio Grande do Sul

SAF - Secretaria de Administração Federal

SINDIFISCO - Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Tesouro Nacional

SINDILEGIS - Sindicato dos Servidores do Legislativo

SINDSEP-DF - Sindicato dos Servidores Públicos Federais do Distrito Federal

SIVAM - Sistema de Vigilância da Amazônia

SP - São Paulo

STF - Supremo Tribunal Federal

STJ - Superior Tribunal de Justiça

STM - Superior Tribunal Militar

TCU - Tribunal de Contas da União

TELEBRÁS - Telecomunicações Brasileiras S.A.

TR - Taxa Referencial

TRE - Tribunal Regional Eleitoral

TRF - Tribunal Regional Federal

TRT - Tribunal Regional do Trabalho

TSE - Tribunal Superior Eleitoral

TST - Tribunal Superior do Trabalho

UNAFISCO - União dos Auditores Fiscais do Tesouro Nacional

UPRB - União do Policial Rodoviário do Brasil

URP's - Unidades de Referência de Preços

URV - Unidade Real de Valor

VASP - Viação Aérea São Paulo S.A.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	13
2. O COMPLEXO PAPEL DO MAGISTRADO: UM EXAME DA LITERATURA	27
3. A LETRA DA LEI VERSUS O CONTEXTO POLÍTICO	57
3.1. O Governo Fernando Collor	57
3.2. O Governo Itamar Franco	81
3.3. O Governo Fernando Henrique Cardoso	108
3.4. As Lições dos Dados	121
4. CONCLUSÕES	145
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	153
NOTAS	156

1. INTRODUÇÃO

A proposta desta pesquisa é analisar as relações existentes entre as decisões tomadas pelo Supremo Tribunal Federal sobre a constitucionalidade de lei ou ato normativo federal de natureza econômica de interesse do servidor público federal civil e/ou militar e a conjuntura política do país no período de 1990 a 1995.

Esse problema principal comporta, portanto, a seguinte indagação: qual a influência da conjuntura política do país sobre as decisões do Supremo Tribunal acerca da constitucionalidade de lei ou ato normativo federal de natureza econômica de interesse do servidor público federal civil e/ou militar ?

Como ressaltaram Sadek e Arantes (1994), a carência de trabalhos teóricos e empíricos sobre o Judiciário no Brasil não se justifica pela desimportância do tema ou pela ausência de críticas à instituição, mas talvez se explique, entre outras razões, pelas dificuldades encontradas pelos cientistas políticos de trabalhar com conceitos próprios à área jurídica. Falar sobre o Judiciário implica falar de aspectos institucionais, da estrutura da carreira da magistratura, da terminologia e dos procedimentos utilizados, enfim, de uma série de questões que caracterizam o conhecimento jurídico. Assim sendo, o objetivo desta dissertação de mestrado é contribuir com o esforço das ciências sociais, especialmente da ciência política, de enriquecer os estudos sobre o poder Judiciário no país.

Ao contrário da experiência norte-americana, onde a Suprema Corte já foi objeto de valiosos estudos, no Brasil, a história do Supremo Tribunal Federal (STF) ainda não foi satisfatoriamente registrada. Rodrigues (1965:5) acredita que “um julgamento objetivo do funcionamento da instituição, através de seus altos e baixos, só poderá ser feito depois de conhecida a sua história e de serem postos em equação os diversos fatores que condicionaram a evolução jurisprudencial”.

O tratamento dado pela Carta Política de 1988 ao STF, destacando suas atribuições de corte constitucional, tem colocado esse órgão de cúpula do Judiciário brasileiro no centro de importantes discussões nacionais. No período em que se baseia esta pesquisa, a participação cada vez mais ativa do Judiciário, e em particular do Supremo, no debate das questões mais controversas do país, não passou despercebida dos formadores de opinião.

Entre as notícias veiculadas pela imprensa escrita, podem ser encontradas matérias que abordam assuntos tais como: a dependência do país em relação às decisões dos magistrados e, principalmente, dos ministros do STF (1), o indiscutível aumento do volume de Ações Diretas de Inconstitucionalidade propostas (2) e a descoberta dessa Corte como uma nova arena política (3).

O Supremo Tribunal Federal, um sujeito ativo no processo de *policy making* durante o período analisado, contrariou interesses dos poderes Executivo, Legislativo e do próprio Judiciário (4), recebeu críticas (5), e continuou sendo manchete, em meio a planos econômicos de discutível legalidade, políticas públicas polêmicas e um presidente da República como réu em processo de crime de responsabilidade no Senado Federal e de crime comum no Supremo (6).

Ainda que faltem as credenciais necessárias, tradição de pesquisa e ampla referência bibliográfica acerca desse tema para que os cientistas políticos sintam-se à vontade com uma intromissão na área jurídica, alguns já vêm dando os primeiros passos para reverter esse quadro. Autores, a exemplo de Alec Stone, Mauro Cappelletti e Carlo Guarnieri, têm contribuído para o desenvolvimento de um promissor debate sobre o Judiciário em seus países. A literatura estrangeira sugere a existência de uma ampliação das funções do Judiciário com o advento do *welfare state* e o conseqüente crescimento do poder normativo dos magistrados, em especial quando julgam a constitucionalidade de determinada matéria. Além disso, tem sido focalizada a expansão do papel político das supremas cortes constitucionais, que passaram a atuar de forma decisiva no processo de *policy making*.

Desse modo, para responder à pergunta elaborada, é preciso analisar se, de fato, esses fenômenos também ocorreram no Brasil, como parecem sugerir os autores nacionais. Há que se observar, então, uma resposta provisória neste estudo: o Supremo Tribunal Federal considera as condições da conjuntura política do país quando decide sobre a constitucionalidade de lei ou ato normativo federal de natureza econômica de interesse do servidor público federal civil e/ou militar.

Vale acrescentar que este trabalho não pretende discutir a correção das decisões tomadas pelos ministros do Supremo Tribunal ou emitir juízos de valor acerca dos dados obtidos, pois isso constituir-se-ia num grave viés de pesquisa. Como disse o ex-juiz Harlan, da Corte americana, a estudantes de direito: “se nós não gostamos de um ato do Congresso, não temos muita dificuldade em achar fundamentos para declará-lo inconstitucional” (*apud* Baleeiro, 1968:43).

Nessas condições, o que se deseja com a presente dissertação é identificar e estudar as relações que se estabeleceram entre as decisões adotadas pelo Tribunal e a conjuntura política do país, num espaço de tempo determinado. Para a realização desta tarefa, optou-se por utilizar o modelo hipotético-dedutivo, a partir do qual se extraiu a hipótese proposta.

Foram consultados os arquivos do Supremo Tribunal Federal, com a finalidade de selecionar e analisar as ações que fizeram parte do universo pesquisado, e do Departamento Intersindical de Estatística e de Estudos Sócio-Econômicos (DIEESE)), para a obtenção dos índices de inflação apurados pela entidade nos anos de 1990 a 1995.

Os arquivos da biblioteca da Câmara dos Deputados também serviram de importante fonte de consulta para a elaboração dos cenários de conjuntura política. Por meio desses arquivos, teve-se acesso às matérias veiculadas pelos principais jornais e revistas do país e que complementaram os dados desta dissertação. Foram examinados os seguintes periódicos: Folha de São Paulo, O Estado de São Paulo, O Globo, Jornal do Brasil, Correio Braziliense, Jornal de Brasília e Gazeta Mercantil; além das revistas: Veja, Istoé e Visão.

A fim de traçar o universo de pesquisa, escolheram-se as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (*ADIns*), uma vez que elas pretendem a declaração de inconstitucionalidade de uma norma de direito (ato normativo ou lei), diferente de uma ação que busca a satisfação individual (Castro,1993).

A partir da Constituição Federal (CF) de 1988, coube ao STF, conforme dispõe o artigo 103, processar e julgar, originariamente, as Ações Diretas de Inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual. Podem propor essa espécie de ação: o presidente da República; as Mesas do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e de Assembléias Legislativas; os governadores de Estado; o procurador-geral da República; o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional; e partido político com representação no Congresso Nacional.

Então, ao julgar uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (*ADIn*), o Supremo faz uma leitura acerca da constitucionalidade da norma proposta com implicações *erga omnes* (além das partes que propuseram a referida ação), podendo ser uma revisão abstrata, em tese, sobre a matéria. Castro (1993:26) explica que “essas ações têm ou devem ter caráter propriamente político e coletivo, na medida em que, através delas, explora-se o significado das regras políticas mais abrangentes, formalizadas na Constituição”.

Assim sendo, foram analisadas todas as Ações Diretas impetradas no Supremo Tribunal Federal no período em foco e selecionadas aquelas que se referiam a servidor público federal civil e/ou militar. Posteriormente, uma nova verificação desse material permitiu a seleção das ações de natureza econômica, isto é, das *ADIns* que visavam à supressão ou à concessão de vantagens financeiras a esse grupo de trabalhadores.

Chegou-se ao total de 86 (oitenta e seis) ações. Foram excluídas desse conjunto ações que, a exemplo das *ADIns* nºs 1313 e 1315, de autoria do Partido dos Trabalhadores (PT), não contestavam propriamente as questões de natureza econômica de interesse do servidor público federal civil e/ou militar - constantes dos textos das Medidas Provisórias, respectivamente, de nºs 1040 e 1042, de 29 de junho de 1995 -, mas sim matéria pertinente a

processo legislativo. Ou seja, o PT foi buscar junto ao Supremo a declaração de inconstitucionalidade dessas medidas que foram enviadas ao Congresso Nacional em substituição a outras, cujos prazos para a apreciação pelo Congresso ainda não haviam sido esgotados.

Também foram retiradas do universo selecionado as ações nºs 364 e 378, interpostas pelo Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES) - respectivamente, contra as Medidas Provisórias nº 209, de 22 de agosto de 1990, e nº 228, de 21 de setembro de 1990 -, que reduziram as férias anuais dos professores de terceiro grau das instituições federais de ensino de 45 (quarenta e cinco) para 30 (trinta) dias. Entendeu-se que essas ações discutiam, precipuamente, uma questão de direito, e não possuíam uma transparente conotação econômica.

Nessa mesma linha, a *ADIn* nº 449, de autoria do procurador-geral da República, foi desconsiderada, porque, ao questionar a constitucionalidade do artigo 251 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que excluía os servidores do Banco Central do Brasil (BC) do regime jurídico único e dos planos de carreira próprios aos servidores públicos da União, a ação pretendia, antes, uma declaração de direito, qual seja: se os funcionários do Banco deviam ser considerados servidores públicos.

Outra ação que também ficou fora do universo estudado foi a de nº 259, com a qual o PT contestou vários dispositivos de medidas provisórias que dispunham sobre o Plano Brasil Novo, em março de 1990, e, entre elas, a que tratou de normas de conduta dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas. Uma vez que essas normas de conduta não tinham implicações econômicas para os servidores, a *ADIn* foi considerada inepta para integrar o grupo das 86 ações selecionadas.

Ações como as de nºs 201 e 1224, de autoria do procurador-geral, e nºs 653 e 1325, do PT, foram ainda retiradas do universo pesquisado, na medida em que as regras de natureza econômica contestadas se referiam a agente político, e não propriamente a servidor público federal civil e/ou militar.

À primeira vista, as *ADIns* nºs 908 e 915, interpostas pela Federação das Associações de Militares da Reserva Remunerada de Reformados e de Pensionistas das Forças Armadas e Auxiliares (FAMIR), pareciam questionar a política salarial estabelecida para os servidores públicos civis e militares na Lei nº 8.162, de 8 de janeiro de 1991. Entretanto, quando se analisaram os autos dos processos, constatou-se que essas ações sequer discutiam a aplicação de índices de reajuste salarial diferenciados por parte do governo, logo não se tratava de matéria de natureza econômica de interesse do servidor. O que a entidade pretendia era que o Supremo entendesse ter havido discriminação na expressão “fixação do soldo” contida no texto da mencionada lei. Daí por que não integraram o universo de pesquisa.

E, por último, dentre as ações que deixaram de compor o material selecionado e têm peculiaridades que merecem ser mencionadas, estão as que se referem a servidores mantidos com recursos dos governos estaduais. Nesse caso, estão incluídos os servidores públicos dos tribunais de justiça dos Estados e do Distrito Federal. Por exemplo, as *ADIns* de nºs 194 e 922, que têm como requerido o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás; nºs 226 e 1352, o Tribunal do Distrito Federal; e nº 744, o Tribunal do Estado de Pernambuco.

Por outro lado, a *ADIn* nº 1261, de autoria da Mesa Diretora da Câmara Legislativa do Distrito Federal, foi selecionada porque contestava dispositivos da Medida Provisória (MP) nº 939, de 16 de março de 1995, que extinguiu vantagens e instituiu os chamados décimos incorporados para os servidores públicos civis federais. O questionamento desses dispositivos, que se aplicavam aos servidores públicos civis do DF, por força da Lei local nº 197, de 4 de dezembro de 1991, de fato, também serviria aos interesses dos servidores federais.

Também a *ADIn* nº 1039 do Partido Socialista dos Trabalhadores Unificados (PSTU) integrou o universo pesquisado, por contestar a MP nº 434, de 27 de fevereiro de 1994, que criou a Unidade Real de Valor (URV) e estabeleceu regras para a conversão dos salários dos trabalhadores do setor público e privado.

Sobre as variáveis do problema de pesquisa apresentado, algumas considerações precisam ser feitas para melhor definir as expressões utilizadas neste trabalho. Devem ser

entendidas como lei ou ato normativo federal as regras de iniciativa de órgãos que compõem a estrutura governamental da União. Quando se restringiu a lei ou ato normativo federal de natureza econômica de interesse do servidor público federal civil e/ou militar, é porque essas regras podem referir-se, diretamente, a questões de política salarial para o funcionalismo ou, ainda, a questões que, em última análise, dizem respeito à concessão ou à supressão de vantagens financeiras ao mesmo tempo para civis e militares ou somente para um desses grupos de servidores. Portanto, leis ou atos normativos federais que trataram de assuntos tais como: política salarial, planos de cargos, contribuição previdenciária, proventos de aposentadoria, pensão e fundo de garantia por tempo de serviço e foram contestados no STF, mereceram compor o universo desta pesquisa por suas indiscutíveis implicações de caráter econômico para os servidores.

Com referência à utilização do termo “servidor público federal civil e/ou militar”, também são necessários esclarecimentos. Em princípio, servidor público não pode ser confundido com agente político, a exemplo dos magistrados, membros de Tribunais de Contas e do Ministério Público, parlamentares, presidente da República, ministros e secretários de Estado, entre tantos outros que trabalham para o governo, investidos em cargos, funções ou mandatos, nas três esferas administrativas - federal, estadual e municipal (Meirelles: 1988).

A chamada Administração Pública direta, indireta e fundacional dos poderes da União (Executivo, Legislativo e Judiciário) é apenas uma parte de um conjunto contendo várias “Administrações Públicas”, como as dos Estados, Distrito Federal e Municípios, no entendimento de Silva (1992).

Meirelles (1988) esclarece, ainda, que essa Administração é a resultante de todos os órgãos dos três poderes, que são os centros de competência aptos à realização das funções do Estado, mas quem atua como agentes nesses órgãos públicos são pessoas físicas, que ele chamou de agentes públicos e distribuiu em quatro grupos: agentes políticos, honoríficos, delegados e administrativos. Dentro do grupo de agentes administrativos, estão incluídos os servidores públicos aos quais esta pesquisa se refere.

A Constituição Federal, no seu artigo 39, prevê, para os servidores da administração direta, das autarquias e das fundações públicas, a instituição de regime jurídico único e planos de carreira por parte da União, dos Estados, do DF e dos Municípios. Este estudo, portanto, considerou como servidor público federal civil aquele grupo mantido com recursos da União e sujeito a regime jurídico comum e planos de carreira, exercendo suas atividades na administração direta, autárquica e fundacional. Ou seja, os empregados de empresas públicas e sociedades de economia mista, embora integrem a administração indireta juntamente com os funcionários das autarquias, não foram considerados porque são regidos pela legislação trabalhista ordinária, aplicável aos trabalhadores em geral (Silva: 1992).

Quanto aos servidores públicos militares, o artigo 42 da Constituição define os integrantes das Forças Armadas como servidores públicos militares federais e os policiais militares e corpo de bombeiros militares pertencentes ao grupo de servidores dos Estados, Territórios e Distrito Federal. Desse modo, mesmo dispondo de organização em carreiras específicas e estatuto próprio, os servidores públicos militares federais foram considerados neste trabalho. As seguintes razões levaram à inclusão dessa categoria:

- * as questões trabalhistas de servidores militares e civis são resolvidas no âmbito da justiça federal, diferentemente dos demais empregados públicos e trabalhadores que encaminham suas demandas à justiça do trabalho;

- * os militares integram à Administração Pública Federal Direta e são mantidos com recursos da União, assim como o servidor civil;

- * a revisão geral da remuneração dos servidores públicos civis e militares deve acontecer na mesma data, conforme dispõe o artigo 37, inciso X, da CF;

- * os militares e civis possuem vencimentos irredutíveis, consoante o artigo 37, inciso XV, do texto constitucional; e

- * os militares possuem estabilidade no emprego assegurada pelo artigo 42, parágrafos 7º, 8º e 9º, da Constituição, bem como os servidores civis, nos termos do artigo 41 e seus parágrafos do mesmo diploma legal.

Na medida em que se optou por trabalhar com servidores públicos federais civis e militares, que são mantidos com recursos orçamentários da União, foram excluídos deste estudo os servidores dos tribunais de justiça dos Estados e do DF. Embora haja um entrelaçamento entre os órgãos do Judiciário das esferas de governo federal e estadual, enquanto o poder Judiciário federal é custeado pela União, o Judiciário estadual é custeado por cada Estado.

No que tange a esta pesquisa, consideraram-se dois grandes troncos: a justiça comum ou ordinária e as justiças especiais. Em regra, as justiças especiais pertencem ao Judiciário federal. Já a justiça comum bifurca-se em federal e estadual, compondo, respectivamente, o Judiciário federal e o estadual. Aos servidores das justiças especiais militar, trabalhista e eleitoral e da justiça federal (custeadas com recursos da União) aplicam-se os direitos, deveres e garantias dispostos no texto constitucional para o servidor público federal civil, e, portanto, eles foram incluídos nesse grupo.

Para o desenvolvimento do capítulo destinado à discussão dos resultados de pesquisa, procurou-se correlacionar os dados de conjuntura política obtidos com a coleta do material de imprensa com as observações extraídas do exame das Ações Diretas de Inconstitucionalidade selecionadas. Desse modo, as 86 ações encontradas foram objeto de minuciosa análise, possibilitando-se a identificação de 43 ações que pretendiam suprimir vantagens de natureza econômica de interesse dos servidores e 43 ações que visavam à concessão de vantagens financeiras. A última atualização dos dados referentes às *ADIns* ocorreu em 8 de junho de 1997.

Com o propósito de determinar o conteúdo das matérias levadas à apreciação do Supremo, distribuiu-se o universo selecionado em três grandes blocos:

- de política salarial - com 46 ações;
- de plano de cargos - contendo 19 ações; e
- de diversos (que incluiu os casos referentes a proventos de aposentadoria, pensão, fundo de garantia e contribuição previdenciária) - reunindo 21 ações.

Depois, segundo a autoria das *ADIns*, elas foram divididas em quatro grupos: do procurador-geral da República (com 45 ações), dos partidos políticos (com 15 ações), das

entidades de classe (com 25 ações) e da Mesa Diretora da Câmara Legislativa do Distrito Federal (com 1 ação). Em seguida, buscou-se relacionar o conteúdo das ações, isto é, se visavam à concessão ou à supressão de vantagens de natureza econômica de interesse do servidor público federal civil e/ou militar, em face dos seus respectivos autores, com o tratamento dado pelo Supremo Tribunal Federal no momento em que foram interpostas.

Mas o universo de ações pesquisado revelou nuances que poderiam comprometer a validade e a confiabilidade das relações que se queria investigar. Nessas condições, procurou-se distinguir, quando da elaboração do capítulo analítico, as diferentes possibilidades de classificação das *ADIns*, incluindo as que ficaram sem decisão de mérito, sendo arquivadas; as que receberam julgamento de mérito; as ações pendentes de julgamento; e aquelas que continham pedidos idênticos. Isso porque todas essas ações, mesmo quando não ostentaram uma posição definitiva do Supremo sobre a matéria questionada, reproduziram, em maior ou menor grau, o comportamento jurisprudencial da Corte, a partir do qual algumas considerações puderam ser feitas.

Observou-se que das 86 Ações Diretas de Inconstitucionalidade selecionadas 36 ficaram sem julgamento de mérito e foram arquivadas. Isso significa que, em 41,9% dos casos analisados, o Supremo emitiu decisões tipicamente processuais e não chegou a julgar o mérito das questões levadas a sua apreciação. Em apenas 24 *ADIns*, o Tribunal emitiu julgamento de mérito, representando 27,9% do universo. No grupo das ações pendentes de julgamento, foram encontradas 26 *ADIns*, o que corresponde a 30,2% do conjunto de 86 ações.

Notou-se, ainda, que determinadas ações versavam sobre um mesmo assunto, implicando a necessidade de reflexões mais complexas sobre o universo de pesquisa, a exemplo das entidades de classe que interpuseram as *ADIns* nºs 530 e 557 - questionando a constitucionalidade dos artigos 8º, 9º e 10 da Lei nº 8.162, de 8 de janeiro de 1991; nºs 974 e 1090 - contestando a Lei nº 8.059, de 4 de julho de 1990; e nºs 583, 808, 859 e 879 - alegando a inconstitucionalidade do artigo 29 da Lei nº 8.216, de 13 de agosto de 1991. Mas essas ações,

bem como outras 14 *ADIns* interpostas por entidades de classe, não receberam decisão quanto ao mérito.

No caso das ações nº 797 de autoria da Confederação Democrática dos Trabalhadores do Serviço Público Federal (CONDSEF) e nº 809 da União dos Auditores Fiscais do Tesouro Nacional (UNAFISCO), que contestaram dispositivos da Lei nº 8.460, de 17 de setembro de 1992, receberam tratamento diferenciado no Supremo: a nº 797 está pendente de julgamento e a nº 809 não foi conhecida pelo STF.

A *ADIn* nº 790 de iniciativa do procurador-geral da República foi apreciada e julgada procedente pelo Supremo. No entanto, ela buscou a mesma declaração de inconstitucionalidade das mencionadas ações nºs 530 e 557, que não receberam julgamento de mérito. Outras três ações versavam, com pequenas variações, sobre a constitucionalidade da MP nº 286, de 14 de dezembro de 1990 (Lei nº 8.162/91). A nº 433 e a nº 444 foram interpostas por entidades de classe e a nº 613 pelo procurador, e somente esta última foi apreciada no mérito pelo STF, sendo que as demais não foram conhecidas.

E com a *ADIn* nº 722, o procurador buscou junto ao Supremo a suspensão de dispositivo da Lei nº 8.216/91, assim como a UNAFISCO através da *ADIn* nº 591, mas a ação da entidade não foi conhecida pela Corte, enquanto o Ministério Público obteve a liminar solicitada e aguarda o julgamento do mérito da causa.

Também as ações nºs 1244 e 1257, de autoria do procurador, questionaram a legalidade de atos normativos com idêntico objeto, qual seja, decisões administrativas dos Tribunais Regionais do Trabalho, respectivamente, da 15ª Região e da 2ª Região, que autorizaram reajustes nos salários dos funcionários vinculados a esses órgãos de 10,94%, correspondente à diferença entre o resultado da conversão salarial pela URV com base no dia 20 dos meses de novembro e dezembro de 1993 e janeiro e fevereiro de 1994 e o obtido na operação de conversão com base no dia 30 do mesmo período.

Somente em relação à concessão de Unidades de Referência de Preços (URP's), expurgadas de correções salariais dos trabalhadores por sucessivos planos econômicos em

1987, 1988 e 1989, o procurador ingressou no Supremo com 18 ações - 13 foram julgadas e 5 estão pendentes de decisão definitiva. E tratando sobre recomposição salarial pelo Índice de Preços ao Consumidor (IPC) de 1990, ele interpôs outras 4 ações, que receberam julgamento definitivo.

Já a ação nº 1058 do procurador, o Supremo a rejeitou, por entender que os pedidos formulados pelo requerente não eram cumuláveis numa mesma causa. Assim sendo, o autor desmembrou as matérias que desejava contestar em duas *ADIns*: nºs 1146 e 1147, cujos pedidos de liminares foram negados pelo Tribunal e elas se encontram pendentes de decisão de mérito.

Entre as ações de conteúdo repetitivo de autoria de partido político estão as *ADIns* nºs 760 e 778, do Partido Democrático Trabalhista (PDT), que pretendia a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 8.270, de 17 de dezembro de 1991, e do Decreto nº 493, de 10 de abril de 1992. A primeira ação não foi conhecida pelo Tribunal em razão de uma tecnicidade processual, por outro lado, a segunda ação foi admitida e recebeu julgamento de mérito.

As *ADIns* nº 525 do Partido Socialista Brasileiro (PSB) e nº 529 do PT contestaram a Medida Provisória nº 296, de 25 de maio de 1991. Referindo-se à mesma matéria, encontrou-se a *ADIn* nº 526 da Federação Nacional dos Sindicatos e Associações dos Trabalhadores da Justiça do Trabalho (FENASTRA). No entanto, essas três ações ficaram sem decisão de mérito. As *ADIns* dos partidos políticos foram admitidas pelo STF, que indeferiu os pedidos de medida cautelar, mas elas perderam o objeto com a rejeição da MP pelo Congresso, e a da FENASTRA sequer foi conhecida pelo Supremo.

O número de ações questionando a constitucionalidade do Decreto nº 99.300, de 15 de junho de 1990, que previa o pagamento de salário proporcional ao tempo de serviço aos funcionários públicos postos em disponibilidade, somou oito *ADIns* (nºs 309, 313, 315, 316, 320, 324, 325 e 327). A metade era de autoria de partidos políticos e a outra metade de entidades de classe, contudo, apenas a *ADIn* nº 313 do PDT recebeu decisão de mérito. A *ADIn* nº 325, de autoria do Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Tesouro Nacional (SINDIFISCO) e outras

entidades, além de contestar o mencionado decreto, também impugnava o Decreto nº 99.307, encontrando-se pendente de julgamento quanto a esse item. As demais ações, por possuírem idêntico pedido, ficaram prejudicadas com o julgamento da *ADIn* do PDT, tendo sido arquivadas.

Depois de selecionado o universo de pesquisa, os principais jornais e revistas do país foram consultados, a fim de se obter, por intermédio das notícias veiculadas pela imprensa, informações que subsidiassem este trabalho, tanto em relação às ações impetradas no Supremo quanto à conjuntura política do país no período. Foram priorizadas as notícias que se referiram:

- * às políticas públicas propostas e que deram causa à interposição de *ADIns* no STF, com destaque para a opinião de jornalistas, parlamentares, sindicalistas e juristas acerca dos assuntos em pauta;

- * às pesquisas de opinião publicadas pela mídia, em especial aquelas que diziam respeito ao apoio da sociedade ao governo da época e às expectativas da população quanto ao futuro, às taxas de desemprego e aos índices de inflação; e

- * ao ambiente político vivido em cada momento que se discutiu determinada medida de natureza econômica de interesse do servidor público federal civil e/ou militar e que uma ação foi encaminhada ao Supremo.

Por meio dessas fontes de dados, foi possível avaliar o significado e a abrangência das variáveis constantes da hipótese, identificando-se, assim, as relações existentes entre as decisões tomadas pelo Supremo sobre a constitucionalidade de lei ou ato normativo federal de natureza econômica de interesse do servidor público federal civil e/ou militar e a conjuntura política do país entre 1990 e 1995.

Além das seções iniciais de resumo, *abstract*, lista de abreviaturas, dedicatória, agradecimentos e sumário, esta dissertação foi dividida em quatro capítulos assim distribuídos:

- 1º) introdutório - no qual foram apresentados o problema principal que seria explorado, a pergunta que se queria responder com a pesquisa, a hipótese sugerida, o objetivo do trabalho e a relevância do tema proposto. Além disso, forneceram-se explicações acerca do método utilizado; do universo de ações selecionado e suas peculiaridades; dos recursos que se

lançou mão para a realização da pesquisa, isto é, fontes de dados e arquivos consultados; dos termos utilizados, de modo a permitir a exata compreensão do ambiente de trabalho; e da estrutura da pesquisa, com uma síntese dos assuntos enfocados nas diferentes seções;

2º) teórico - quando foi apresentado o contexto no qual o problema de pesquisa está inserido, discutindo-se a bibliografia pertinente ao tema e sua contribuição para a análise do problema de pesquisa proposto; prestaram-se esclarecimentos sobre a história do poder Judiciário no país, do STF e da Suprema Corte dos Estados Unidos, nos seus aspectos mais relevantes e que influenciaram o Tribunal brasileiro; foram destacadas as matérias veiculadas pela mídia escrita e que se alinharam com a teoria; e apontadas as principais indagações e conjecturas que a discussão do tema propiciou;

3º) de resultado - destinado ao desenvolvimento da hipótese proposta, contendo explicações sobre o que seria feito, isto é, o tratamento a ser conferido à hipótese e às demais informações de pesquisa disponíveis, e os objetivos pretendidos com a abordagem escolhida, confrontados com os dados analisados e a hipótese em tela. Este capítulo foi subdividido, ainda, em quatro seções: uma seção para cada período de governo estudado, ou seja, os governos dos presidentes da República: Fernando Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, e outra seção para a discussão dos dados examinados; e

4º) conclusivo - nesse capítulo, foram discutidos o problema principal e a indagação formulada para a pesquisa combinados com os resultados e as considerações parciais constantes do capítulo destinado à discussão da hipótese, relacionados, ainda, com o referencial teórico utilizado.

Ao final, foram apresentadas, também, mais duas seções:

1ª) de referências bibliográficas - contendo a listagem da produção literária que serviu de fonte de consulta para a realização deste trabalho e expressamente citada no texto; e

2ª) de notas - quando forneceram-se os dados pertinentes às manchetes, à origem e à data das publicações das notícias veiculadas pela imprensa escrita no período pesquisado e mencionadas na dissertação.

2. O COMPLEXO PAPEL DO MAGISTRADO: UM EXAME DA LITERATURA

Na obra “O espírito das leis”, Montesquieu desenvolveu a teoria clássica da separação dos poderes. Essa teoria lançou os fundamentos da revolucionária distinção entre política e direito a partir do século XIX, tão desejada pelo Estado de direito burguês, que admitia influência política no âmbito do Legislativo e até do Executivo, mas não no Judiciário, como forma de garantir a universalidade das normas jurídicas e a igualdade entre os homens perante a lei.

Como explica Ferraz (1994:14), “a neutralização do Judiciário é uma das peças importantes na caracterização do Estado de direito burguês”. A neutralidade política do Judiciário irá amparar-se justamente na organização da legislação pelos parlamentos, cabendo ao juiz somente a aplicação das leis a casos concretos. De forma imparcial e apartidária, compete ao juiz fazer cumprir o que determina a norma de direito, o que não significa

indiferença genérica, “mas gerar uma indiferença controlada, ou seja, estabelecer uma relação em que a indiferença é garantida contra expectativas de influência” (Ferraz,1994:16). Em resumo, Judiciário neutro, ainda que no Estado de direito burguês, não o tornava imune, de fato, a pressões de ordem política.

Ferraz acredita que a importância do Judiciário neutro está no seu papel de regulador do uso político da violência. E acrescenta: “o político lida mal com o uso da violência ou das medidas de força na sua concretude, o que se faz ver nas dificuldades em que se enredam os parlamentos no julgamento de seus membros ou nos crimes de responsabilidade de autoridades políticas, ou que se percebe na politização dos processos judiciais nos regimes autoritários e totalitários” (1994:18).

Ensina o autor, ainda, que a politização da justiça é perigosa, na medida em que o juiz pode render-se ao *marketing* das opiniões. Ferraz entende que isso funciona bem no Legislativo, “mas que, no Judiciário, torna opaco o uso da força, conduzindo-a à banalidade e à trivialidade do jogo dos interesses” (*id., ib.*).

Portanto, quando determinadas matérias submetidas à consideração de órgãos da justiça ou os resultados de decisões judiciais são debatidos na imprensa pelos formadores de opinião, a sociedade é confrontada com assuntos antes reservados ao meio jurídico. Por um lado, essa exposição do poder Judiciário na mídia pode contribuir para que as decisões da justiça sejam mais adaptadas às exigências da realidade social, mas, por outro, também pode favorecer ao recebimento pela magistratura de uma influência nociva e irresponsável proveniente da opinião pública.

Entretanto, o século XX vai ser marcado pelo surgimento do *welfare state* (o Estado assistencial ou Estado do bem-estar social), que rompeu a separação rígida entre Estado e sociedade - postulado básico do pensamento burguês. Por conta disso, “os poderes Executivo e Legislativo sofrem uma enorme expansão, pois deles se cobra a realização da cidadania social e não apenas a sustentação do seu contorno jurídico-formal” (Ferraz, 1994:18).

Nessas condições, as funções do Judiciário também são alteradas. O magistrado passa a decidir, além do certo e do errado com fundamento na lei, se o poder Legislativo está em sintonia com os objetivos almejados pela sociedade: “a responsabilidade do juiz alcança agora a responsabilidade pelo sucesso político das finalidades impostas aos demais poderes pelas exigências do Estado social. Ou seja, como o Legislativo e o Executivo, o Judiciário torna-se responsável pela coerência de suas atitudes em conformidade com os projetos de mudança social” (*id.*, *ib.*:19).

Segundo Offe (1984), o *welfare state* keynesiano após a Segunda Guerra Mundial e a democracia política através da competição partidária após a Primeira Guerra Mundial foram os dois componentes estruturais do capitalismo democrático, contrariando a teoria política liberal do século XIX e a concepção marxista da história de que capitalismo e democracia plena eram elementos incompatíveis.

O qualificativo keynesiano refere-se a um conjunto de idéias do economista John Maynard Keynes, que até a década de 20 deste século acreditava na solução liberal dos problemas sociais, mas que, nos anos seguintes, passou a admitir a intervenção do Estado no mercado. Essas idéias foram consolidadas com a obra intitulada “Teoria geral do emprego, do juro e da moeda”, datada de 1936. O que a teoria de Keynes pregava, em suma, era o aumento dos investimentos pelas mãos do Estado, com a finalidade de gerar empregos. A partir dessa geração de novos empregos, ter-se-ia, por seqüência, o aumento da renda nacional, o incremento do consumo e mais investimentos.

O surgimento do *welfare state*, cuja função precípua era cobrir os riscos e as incertezas aos quais a classe trabalhadora e sua família estavam expostos na sociedade capitalista, ofereceu, também, os meios necessários ao atendimento das carências da classe operária de forma mais coletiva e eficiente, possibilitando a remoção de algumas dessas necessidades da arena da luta de classes e do conflito industrial (Offe, 1984).

Offe (1984) afirma que essa aliança interclasses se amparou na teoria econômica de Keynes. Em troca de padrões mínimos de vida, direitos sindicais, garantias contra o

desemprego em massa e renda real, os trabalhadores aceitaram as regras da economia de mercado. Portanto, reduziram-se as demandas dos trabalhadores, e o debate já não girava mais em torno do modo de produção, mas do volume e da forma de alocação dos valores coletivos.

O *welfare state* pode ser entendido, então, como “um conjunto de habilitações legais dos cidadãos para transferir para os serviços organizados do Estado (como saúde e educação), em uma grande variedade de casos definidos de necessidades e contingências” (Offe, 1984:374).

As origens ideológicas do *welfare state* são heterogêneas, confirma Offe (1984:374), “indo desde fontes socialistas até fontes católicas conservadoras”; mas são os compromissos ideológicos, políticos e econômicos interclasses do *welfare* que o permite compartilhar da lógica das decisões de política econômica keynesiana.

Entretanto, o Estado social vem sendo cada vez mais atacado por não conseguir resolver todos os problemas sócio-econômicos e políticos das sociedades capitalistas. Como destaca Offe (*id.*:376), “os problemas que podem ser solucionados, com sucesso, através dos meios institucionais do *welfare state* já não são mais os problemas dominantes e prementes”.

Esse autor sustenta que as mudanças ocorridas no mundo, em especial no ambiente econômico, levaram os governos a adotar políticas para promover déficits a fim de combater o desemprego, que acabaram por contribuir ainda mais para aumentar este índice. Por outro lado, a proteção ao emprego e a cobertura das necessidades materiais dos trabalhadores proporcionadas pelo *welfare state* gerou certo desestímulo ao trabalho, e uma mão-de-obra menos preparada e mais cara.

Ao tratar do problema dos efeitos da acumulação de capital do setor monopolista nos orçamentos do Estado em geral e do Estado assistencial, em particular, O'Connor (1973) desenvolveu a tese de que há uma tendência para que as despesas (encargos) da produção aumentem com o passar do tempo, compelindo o Estado a socializá-las. Ele argumenta: “welfare and military spending are determined by the needs of monopoly capital and the relations of production in the monopoly sector. Surplus productive capacity (or surplus capital) creates

political pressures for aggressive foreign economic expansion. And surplus laborpower (or the surplus population) also builds up political pressures for the growth of the welfare system” (O’Connor, 1973: 150).

Essa mão-de-obra abundante torna-se, por conseqüência, incrivelmente dependente do Estado: “like workers in the monopoly industries, the surplus labor force requires more and more state-financed social services and benefits” (*id.,ib.:162*). Multiplicaram-se, assim, as agências de governo destinadas a tratar dos assuntos relacionados com educação, previdência social, habitação, transporte e saúde, para citar alguns exemplos.

Mas se “a intenção estratégica da política econômica keynesiana é promover o crescimento e o pleno emprego, e a intenção estratégica do *welfare state* é proteger aqueles que são afetados pelos riscos e contingências da sociedade industrial e criar uma medida de igualdade social”, ao contrário do que se esperava, a combinação dessas duas estratégias resultou em taxas elevadas de desemprego e inflação (Offe, 1984:378).

Para a realização das atribuições próprias ao Estado do bem-estar social, surgiu uma nova problemática para esses Estados capitalistas modernos, qual seja: “o setor público não-produtivo tornou-se uma carga intolerável para o setor privado, levando a uma carência crônica de capital de investimentos; a ética do trabalho está em processo de solapamento e a classe média independente está sufocada, economicamente, pelas taxações elevadas e pela inflação” (*id., ib.:380*).

Em resumo, tanto a democracia partidária competitiva como o *welfare state* estão sob constante pressão. Interessa a esta pesquisa a abordagem da falência das finanças do Estado por conta do crescimento do setor público destinado a executar os compromissos assumidos pelo Estado assistencial e do conseqüente acúmulo de conflitos de ordem política e econômica, advindos com as sucessivas tentativas de composição ou mediação desses conflitos, por meio das instituições sociais - entre elas o Judiciário.

Cappelletti lembra que, dentro do espírito de separação dos poderes, os tribunais judiciais eram proibidos de interferir na atividade legislativa e administrativa, mas “pelo fato de

que o 'terceiro poder' não pode simplesmente ignorar as profundas transformações do mundo real, impôs-se novo e grande desafio aos juízes. A justiça constitucional, especialmente na forma do controle judiciário da legitimidade constitucional das leis, constitui um aspecto dessa nova responsabilidade. (...) E um aspecto dessas novas responsabilidades, talvez ainda mais incisivo e freqüentemente anterior, foi o crescimento sem precedentes da justiça administrativa, vale dizer (mais precisamente), do controle judiciário da atividade do Executivo e de seus derivados" (1993: 46). Criaram-se até órgãos para-judiciais, a exemplo do *Conseil d'Etat*, na França, que "foi assumindo esse papel, adotando os procedimentos e conquistando grau de independência típico de verdadeiro tribunal judiciário, embora 'especial' ou *extra ordinem*, não considerado de fato integrante do ordenamento judiciário e da magistratura" (1993: 48).

Completa o autor que "evoluções semelhantes verificam-se, um pouco mais tarde, com o nascimento na Alemanha da *Verwaltungsgerichtsbarkeit*, com a função contenciosa na Itália do *Consiglio di Stato*, e em outras partes do continente" (*id.: ib.*). Entretanto, é a partir da 2ª Guerra Mundial que a Europa vivencia o nascimento e a expansão de nova função jurisdicional: o controle do próprio legislador, "contudo, a tradicional debilidade ou 'timidez' da magistratura européia tornou necessária a criação de novos e especiais tribunais constitucionais, aos quais foi concedida, praticamente com exclusividade, esta novíssima responsabilidade jurisdicional de crucial importância" (Cappelletti, 1993: 48-49).

O Legislativo sofreu uma ampliação de suas funções, na medida em que foi chamado a intervir cada vez mais em diferentes áreas, e, por isso mesmo, acabou por transferir muito da sua atividade legislativa a outros ramos do governo, especialmente ao Executivo e a seus órgãos derivados. Contudo, a confiança nos parlamentos diminui quando legislações confusas e impróprias são elaboradas.

No entanto, o surgimento da legislação típica do *welfare state* - diferente da tradicional, repressora e protetora - trouxe também a ampliação da função jurisdicional, como assegura o autor. O crescimento do papel redistributivo do governo, ou seja, a dilatação dos direitos para além das garantias meramente individuais, implicou novas responsabilidades para o Judiciário.

O *welfare*, propriamente, seria o resultado da atividade legislativa, quando se ampliou o papel do Estado em geral e da função legislativa em particular. Cappelletti acrescenta: “a expansão do papel do Judiciário representa o necessário contrapeso, segundo entendo, num sistema democrático de ‘checks and balances’, à paralela expansão dos ‘ramos políticos’ do Estado moderno” (1993:19).

O problema imediato que se apresenta, então, diz respeito à criatividade da função jurisdicional, isto é, da produção do direito por obra dos juízes. Eles seriam apenas intérpretes-aplicadores do direito ou participam da atividade legislativa? Para Cappelletti, uma interpretação judicial não é somente declarativa e puramente lógica, mas exercer a função jurisdicional não torna os juízes legisladores.

Portanto, “na interpretação judiciária do direito legislativo está ínsito certo grau de criatividade (...) com ou sem consciência do intérprete, certo grau de discricionariedade, e pois de criatividade, mostra-se inerente a toda interpretação” (Cappelletti, 1993:20-21). A dificuldade reside no estabelecimento da medida de tal criatividade, que varia de grau nas sociedades adeptas do *Civil Law* (caso brasileiro) e do *Common Law*, conforme explica Cappelletti, sendo que, ao exercer sua função interpretativa, o terceiro poder ganha mais responsabilidade pela formação e evolução do direito. Em questões envolvendo matérias constitucionais, direitos sociais e interesses difusos, esse grau de criatividade do direito é elevado.

Ainda segundo Cappelletti, a expansão da responsabilidade dos magistrados se verificou fundamentalmente em relação ao controle judiciário da atividade do Executivo e de seus órgãos auxiliares e da constitucionalidade das leis. O caráter legislativo das cortes supremas, por exemplo, revela-se por meio dos seus produtos: regras processuais, regimentos internos, enunciados, diretivas para outros tribunais, efeito vinculante e decisões *erga omnes*.

Na sua função criativa do direito, o juiz se baseia em textos escritos, normas de direito natural, tradição, consenso geral, idéia do progresso, etc., ou seja, elementos e critérios “vagos, flexíveis, contraditórios, e, em todo caso, incompletos e insuficientes”, segundo suas próprias palavras, mas que o auxiliam para que os valores criados sejam mais sociais e menos

individuais (*id.*, *ib.*:103). Desse modo, um juiz deve fazer escolhas quando interpreta, e, por isso mesmo, acaba sendo visto como criador do direito (*law-maker*).

Cappelletti admite que os poderes Legislativo e Executivo têm mais legitimidade do que a magistratura quando se pensa em criatividade jurídica, sem falar no perigo da transformação do Judiciário em outro poder político. Contudo, o surgimento de ações coletivas, de classe, de interesse público, em todo o mundo, cobra uma resposta do Judiciário a esses direitos coletivos, difusos e fragmentados. O processo de globalização por que passam as nações, com a formação de grandes corporações, tem exigido, ainda mais, uma constante e rápida evolução jurídica.

Em seu discurso de posse na presidência do Supremo Tribunal Federal, em 5 de maio de 1991, o ministro Sidney Sanches afirmou: “magistrado independente é aquele que decide segundo sua consciência jurídica, sem se deixar levar pelos interesses que esteja contrariando ou assegurando. (...) A consciência jurídica de cada um resulta da formação técnica, intelectual, filosófica, política, econômica, social, moral e, até, eventualmente, religiosa, que recebeu e aperfeiçoou” (7).

Na mesma linha, o ministro Sepúlveda Pertence declarou: “desde que se superou a mentira de que um juiz, particularmente um juiz constitucional, é um puro técnico capaz de extrair uma norma supostamente de um único sentido válido de um fato, desde que essa ilusão foi desfeita, a verdade é que o juiz é um homem, enquanto cidadão, com crenças, convicções, tendências conscientes e inconscientes. Muitas vezes está inteiro dentro de uma decisão. Então é óbvio que não julga na Lua” (8).

Entretanto, quando se fala de uma postura mais progressista e adaptada do Judiciário em relação aos problemas sociais do país, nem todos os magistrados compartilham do desejo de exercer a sua criatividade jurídica por meio do chamado Direito alternativo. O presidente do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo em 1992, desembargador Odyr Porto, disse ser “contrário àquilo que se chama ‘a contaminação política do juiz’. Venha sob que rótulo vier, a contaminação política tira do juiz a imparcialidade e, sobretudo, a serenidade que ele precisa ter

sempre. Se o movimento que se diz favorável a um Direito alternativo sinaliza nesse sentido da politização do juiz, eu acredito que o Tribunal de São Paulo na sua quase unanimidade seja contra” (9).

O Direito alternativo, explica Porto, faz com que o juiz saia da sua competência e invada a competência de outro poder, permitindo, assim, que esse outro poder também invada a competência do Judiciário. Ele completa “o juiz deve interpretar e aplicar a lei com obstinada preocupação de fazer justiça. Nós queremos que o juiz seja assim. O que o juiz não pode fazer é revogar uma lei que ele acha injusta porque esta é uma função do legislador” (9).

Por outro lado, ele reconhece que existem distinções entre a jurisdição constitucional e a jurisdição comum. Para o desembargador, a jurisdição constitucional no Brasil, exercida pelo Supremo Tribunal Federal, “tem um conteúdo político, o que a jurisdição comum não tem”. Porto ainda exemplifica que a Suprema Corte americana “altera o sentido da lei com um conteúdo político”, mas não chega na verdade a legislar, acrescentando: “quando julga preocupada com o conteúdo político das suas decisões, ela exerce uma jurisdição corretamente. Acho que o STF deveria se preocupar mais um pouco com isso, deveria exercer a jurisdição com mais ênfase política” (9).

Já o desembargador aposentado, Alberto Silva Franco, proveniente do mesmo tribunal paulista, escreveu: “o juiz, como qualquer outro cidadão não pode viver desligado de um sistema de idéias, de uma compreensão da realidade em que está inserido, de uma cosmovisão. Não pode ter um pensamento partidarizado, mas é de todo impossível que tenha absoluta neutralidade política. O juiz ideologicamente asséptico é uma figura de ficção: não existe na realidade” (10).

Para o juiz e professor de Direito alternativo na Escola Superior de Magistratura do Rio Grande do Sul, Amílton Bueno Carvalho, muitas decisões progressistas são reformadas por tribunais de segunda instância ou vice-versa, porque “as decisões são tomadas de acordo com a ideologia de cada integrante do Judiciário que, por mais neutro que tente ser, sempre tem a sua visão particular do caso” (11).

O professor do Departamento de Filosofia e Teoria Geral do Direito da Universidade de São Paulo, José Eduardo Faria, no entanto, acha que o maior problema do Judiciário está na sua cúpula que é conservadora, “distante da realidade social do país e defensora de uma cultura legalista, normalista e formalista, o que impede a adoção de uma linha avançada” (11).

As discussões na mídia, em torno da conotação política de algumas decisões da justiça, foram uma constante no período estudado (12). Em oposição às críticas apresentadas (13), encontraram-se formadores de opinião que defenderam o Judiciário quando acusado de comprometer o sucesso de planos econômicos do governo (14) e até aqueles que admitiram a politização da magistratura, como escreveu o diretor do *O Estado de São Paulo*, Oliveiros Ferreira: “não há juiz que não julgue, além de limitado pela forma da lei, guiado pela maneira pela qual a sua história de vida, suas circunstâncias, o fazem ver a relação entre o conteúdo e a forma da norma jurídica. O Supremo Tribunal Federal é, muito mais que os juízes individuais, um órgão político, e decide politicamente, seja por convicção íntima de seus membros, seja por pressão dos tanques, seja por pressão da opinião pública. Suas decisões imperativas, no entanto, só existem quando o clima geral do país permite que ele exija o cumprimento delas” (15).

Pesquisa realizada pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ) e encomendada pela Associação dos Magistrados Brasileiros, quando foram ouvidos 3.927 juízes em todo o país (30% do total de magistrados na ativa e aposentados), concluiu que 83% dos entrevistados acham que o juiz deve levar em conta, na hora de tomar suas decisões, os aspectos sociais envolvidos na questão, e somente 17% defendem a idéia de que o juiz deve basear-se na tradicional interpretação mecânica da lei. Essa pesquisa parece derrubar a tese de que o modelo ideal de ação dos juízes seja aquele puramente técnico, imune às pressões externas que porventura sofram ou às suas experiências de vida, pois, em grande maioria, eles afirmaram que o magistrado deve interpretar a lei no sentido de aproximá-la dos processos sociais substantivos. Entretanto, essa pesquisa também revelou que 62% dos juízes são contra a politização do Judiciário (16).

Na literatura estrangeira, notam-se exemplos de vários países que passaram a sentir a interferência do Judiciário nos seus processos de *policy making*. Pode-se observar, ainda, a existência de grupos marginais com difícil ou impossível acesso aos poderes políticos regulares, que se utilizam das cortes constitucionais como arena política para a discussão de conflitos não resolvidos no âmbito do Legislativo e do Executivo.

Ensina Lindblom (1981) que, em todos os sistemas políticos, os formuladores de políticas ativas representam uma pequena parcela da população adulta. Uma verdadeira elite, da qual faz parte a magistratura, exerce, de fato, o controle dos processos de decisão política. O autor completa: “no que concerne ao processo de decisão política, o congressista precisa enfrentar, contudo, a clássica escolha: defender ativamente as políticas desejadas pelos eleitores ou favorecer as que ele próprio considera mais apropriadas. Situação análoga à dos magistrados, burocratas e, de modo geral, outras pessoas que formulam políticas” (Lindblom, 1981: 57).

E é justamente quando aponta a participação do Judiciário nos processos de tomada de decisões que Lindblom expõe o pensamento que se alinha a esse referencial teórico explorado. Ele afirma que “no jogo do poder democrático, as complexidades intermináveis da política democrática se somam às do processo decisório presidencial, legislativo e judiciário, como o ilustra a política de integração racial nos Estados Unidos, na década de 1970” (*id., ib.:* 63).

Num estudo em que aborda o papel das supremas cortes alemã e francesa em relação ao processo de tomada de decisão política nesses países, Stone (1994:445) alerta: “constitutional judges are enabled or required by jurisdiction to intervene in policymaking process. Politicians have the power to refer legislation to the constitutional court for a ruling on its constitutionality immediately on its adoption by parliament”.

Stone entende que a autoridade das cortes constitucionais para procederem a uma “*abstract review*” ou “*political review*” - isto é, independente de um caso concreto -, pode ser crucial às políticas legislativas. Primeiro, porque inclui um pronunciamento da corte sobre a

política pública proposta. Segundo, porque, quando os políticos de oposição submetem um *output* à apreciação da corte constitucional, podem alterar o conteúdo e a qualidade do debate legislativo.

Guarnieri acredita na existência de uma tensão congênita entre a independência do juiz e suas responsabilidades frente à sociedade nos regimes liberal-democráticos. Para o autor “tale tensione tende ad accentuarsi a mano a mano che il ruolo del giudice si distacca da quello di meccanico esecuto del comando legislativo per assumere i caratteri di un intervento autonomo, e quindi più politicamente connotato, nel processo di applicazione della norma legislativa” (1991:4).

Desse modo, um dos principais problemas constitucionais a serem solucionados por esses regimes, na opinião de Guarnieri, é promover a conciliação entre a independência do juiz e sua responsabilidade democrática. Inevitáveis, portanto, são as tensões nas relações entre política e magistratura: “frequenti erano le accuse al governo di ingerirsi indebitamente nell’attività della magistratura così come alla magistratura di agire sulla base di considerazioni politiche” (Guarnieri, 1991: 14).

Guarnieri observa, também, que os partidos de oposição ou que simplesmente não integram os quadros de governo são os mais interessados em reforçar as garantias de independência do Judiciário em relação ao poder Executivo, do qual não fazem parte. Sobre os processos de recrutamento dos juízes, a exemplo do que ocorre na Itália, o autor acha que são todos, em maior ou menor grau, influenciados pelo ambiente político.

Por sua vez, Lopes sustenta que os conflitos coletivos encontram no Judiciário uma nova arena para debate. Ele acha que “a segunda metade do século XX tem sido marcada pela volta da discussão da justiça dinâmica e, mais propriamente, da justiça distributiva” (1994:25). Essa justiça distributiva diz respeito à repartição ou apropriação individual dos recursos comuns.

O autor explica que a crença liberal era de que “a simples existência de regras de justiça comutativa ou retributiva levaria a uma sociedade em que se faria, automaticamente, justiça distributiva” - o que não ocorreu na prática (Lopes, 1994:25). Daí a distinção surgida

entre justiça comutativa-retributiva - que se tornou uma questão de direito - e justiça distributiva - que se tornou política. Pelo seu entendimento, a justiça comutativa concerne à repartição individual de danos e a distributiva refere-se a medidas coletivas de prevenção e distribuição de riscos e danos.

Mas Lopes assegura que essa distinção está em crise, esclarecendo que quanto ao “direito constitucional, particularmente nos casos de disputa judicial sobre a constitucionalidade de leis ou atos da administração, política e direito voltam a juntar-se”, e conclui: “o processo de judicialização dos conflitos no Brasil está atravessado por demandas de justiça dinâmica”, implicando mudança de regras que só pode verificar-se no âmbito da “discussão da constitucionalidade de leis, atos e políticas públicas” (1994:26).

Desse modo, o Judiciário aprecia questões que nem a sociedade, nem seus representantes políticos conseguiram resolver de forma a eliminar o conflito existente. Ainda nesse contexto de rediscussão das funções do Judiciário, Campilongo (1994) diz que, no Brasil, ela ocorrerá basicamente a partir da Carta de 1988 - quando as regras do jogo tornaram-se menos autoritárias e mais transparentes.

Campilongo prossegue: “na geometria da tripartição dos poderes, o juiz submete-se ao império da lei. A submissão é compensada pela independência do magistrado perante todos os outros fatores do processo decisório. Isso caracteriza a atuação do Judiciário no Estado de direito. A simplicidade harmônica do modelo esbarra numa única dificuldade: o mundo real. A avaliação feita pelo magistrado no momento de aplicar a lei não está submetida apenas à observância estrita da letra da norma jurídica. A tarefa do julgador não é meramente técnica. Ao contrário, é social e politicamente determinada” (1994:118).

Esse autor entende que a legalidade não é o único parâmetro para decisões judiciais objetivas e racionais, haja vista os desafios da conjuntura nacional, e completa: “o conteúdo confuso da legislação torna nítido e inevitável o caráter político da atuação jurisdicional. Matérias constitucionais ou decorrentes do intervencionismo estatal, por exemplo, sempre envolvem o magistrado com questões que, de um lado, são decididas com base na lei, mas, de

outro, implicam também uma avaliação axiológica dos fatos e dos estímulos do contexto sócio-político”(Campilongo, 1994:120).

Para Campilongo, os desarranjos sociais e o esvaziamento do conceito liberal de legalidade transformam o Judiciário num foro de interpretação a ser dada ao direito, indo além da aplicação mecânica da lei. O autor ressalta que “numa conjuntura com essas características, encarar o direito como passível de uma interpretação ascética, literal, unívoca, burocrática ou, weberianamente, legal-racional, não passa de exercício de abstração” (1994:120). Desse modo, “o desafio do Judiciário, no campo dos direitos sociais, era e continua sendo conferir eficácia aos programas de ação do Estado, isto é, às políticas públicas” (*id.*: 124).

Mas ele também reconhece a necessidade de uma ampliação dos poderes do juiz, porque o modelo legalista do Estado burguês já não atende a grande parte das exigências de uma ordem social justa, sem permitir, com isso, que ele se torne uma figura arbitrária. O que não deve ocorrer, segundo o autor, é o menosprezo da importância política inerente à atividade jurisdicional, porque “não há dúvida de que a função do juiz não se confunde com a do político profissional, mas isso não significa que o papel do magistrado deixe de ser político” (Campilongo, 1994:121).

A passagem do Estado liberal para o Estado social e a presença cada vez maior deste Estado no domínio econômico importam na limitação das decisões judiciais fiéis aos textos das leis, em novas funções do direito e na ampliação do papel do julgador. Será justamente no campo do direito constitucional “que as combinações entre o interesse público e o interesse privado, entre os direitos individuais, coletivos e difusos, entre as regras de aplicabilidade imediata, restrita e dependente, e uma infinidade de outras situações inéditas, irão consolidar a nova imagem do juiz: o sujeito ativo do processo político” (*id., ib.*:124).

Também Faria (1994:49) acha que, “apesar do rigor lógico-formal imposto pelo normativismo positivista do trabalho judicial, as técnicas interpretativas de caráter exegético jamais são suficientemente amplas para eximir os juízes de um poder criativo”. Para ele, “fixar o sentido e o alcance de uma determinada lei, na sua aplicação a um caso concreto, de algum

modo sempre implica um poder normativo não muito distinto daquele existente no próprio ato de legislar” (*id., ib.*).

Mais evidente se torna esse “poder criativo” do Judiciário quando seus representantes têm que decidir sobre direitos humanos e sociais de alguma forma abordados no texto constitucional de 1988, uma vez que as novas regras contêm ambigüidades e lacunas a exigir maior habilidade do magistrado para tratar de situações não-rotineiras.

Faria (1994:55) chama a atenção para a necessidade de uma nova postura do Judiciário diante dos direitos sociais advindos com o *welfare state*, citando Louis Jaffe: “não nos lembramos suficientemente de que a magistratura é um dos grandes ramos da árvore do *government* de determinado país. Com isto quero dizer, antes de tudo, que ela é parte do governo (isto é, do Estado) e em segundo lugar, que também o seu poder sujeita-se a crescer e a diminuir. As condições que agem sobre o Executivo e o Legislativo, determinando o caráter dos seus poderes, agem também sobre o Judiciário. E a forma assumida pelos outros poderes da grande árvore, que é o Estado, está em função da medida do Judiciário”.

Sadek e Arantes (1994) afirmam que os conflitos entre Executivo e Legislativo conduzem a uma politização excessiva do Judiciário, ou melhor, à jurisdicização da política. Ao mesmo tempo em que esses dois poderes necessitam de um árbitro para resolver os seus impasses, pressupõem que as decisões serão jurídico-formais, e não “políticas”.

Mas esses mesmos autores bem lembram da natureza política desses conflitos institucionais. Nesse contexto, o Judiciário “se decide politicamente em detrimento da supremacia da constituição ou da obrigatoriedade das leis, é acusado pelos especialistas do direito de estar pondo em risco a estabilidade do ordenamento jurídico. Se decide juridicamente em detrimento dos objetivos de governo, é acusado de estar pondo em risco a estabilidade política e a própria governabilidade do país” (Sadek e Arantes, 1994:37).

O poder Judiciário no Brasil, a partir da República, tem como seu órgão máximo o Supremo Tribunal Federal, exercendo atribuições jurídico-políticas próprias de uma corte

constitucional. Essas atribuições políticas do STF, segundo Baleeiro (1968), é que o distinguem do Supremo Tribunal de Justiça do Império, nascido com a Carta Política de 1824.

A administração da justiça, nos tempos do Brasil Colônia, ensina Sadek (1995), era exercida pelos juízes ordinários, almotacés, vereadores, entre outros funcionários, nomeados pelos donatários - estes últimos examinavam as decisões de primeira instância em grau de recurso. No topo dessa estrutura, estavam os tribunais da Corte em Lisboa.

A partir da instalação das governadorias gerais, a justiça estruturou-se em três instâncias: a primeira, composta pelos juízes, ouvidores gerais, corregedores, almotacés, alcaides, vereadores, etc.; a segunda, representada pelos Tribunais de Relação do Rio de Janeiro e da Bahia; e na cúpula do sistema, funcionando como tribunais de última instância, estavam o Desembargador do Paço de Lisboa e as juntas das capitanias.

Até a chegada ao Brasil da família real portuguesa em 1808, não se dispunha propriamente de uma estrutura com funções judiciais, mas sim administrativas e policiais. Esse quadro foi-se modificando com a presença de d. João VI no país, depois com a Independência e, por fim, na Constituição de 1824, o Judiciário foi colocado como um dos quatro poderes, ao lado do Executivo, do Legislativo e do Moderador.

Assim sendo, já a partir de 1808, uma série de alterações são introduzidas na organização judiciária do Brasil, como exemplos: a transformação do Tribunal de Relação do Rio de Janeiro em Supremo Tribunal de Justiça, equiparado à Casa de Suplicação de Lisboa, com a atribuição de examinar todos os recursos e com jurisdição em todo território nacional, além das ilhas dos Açores e da Madeira, e a manutenção do Tribunal de Relação da Bahia, paralelamente à criação de mais dois - um no Maranhão, outro em Pernambuco.

Embora essa estrutura tenha sido formalmente extinta em 1821, ela serviu de base para a criação das instituições judiciárias no período que se seguiu à Independência do Brasil, em 7 de setembro de 1822. Tanto que a Carta de 1824 “regulamentou o Supremo Tribunal de Justiça e determinou a criação de tribunais para o julgamento das causas em segunda instância, nos moldes dos anteriores tribunais de relação” (Sadek, 1995:10).

Mas como observa Sadek, ainda que a Constituição de 1824 conferisse independência ao Judiciário, esta era bastante relativa, uma vez que o imperador tinha poderes para interferir em suas atividades. Cabia ao imperador nomear os juizes de direito, podendo suspendê-los do exercício de sua atividade judicante ou simplesmente transferi-los.

D. Pedro II, conta Nequete (1973), teria recomendado a dois auxiliares, Salvador de Mendonça e Lafayette Rodrigues Pereira, em 1889, um estudo sobre a organização da Suprema Corte norte-americana, pois acreditava estar nas funções daquela Corte o segredo do bom funcionamento da Constituição dos Estados Unidos, demonstrando desejo de criar no Brasil um tribunal semelhante e ao qual pudesse transferir competências do poder Moderador.

No entanto, somente na Constituição Provisória da República (Decreto nº 510, de 22/6/1890) foi criada a referida Corte com o nome de Supremo Tribunal Federal. Depois, o Decreto nº 848 do Governo Provisório, de 11/10/1890, organizou a Justiça Federal. Já se anunciava na Exposição de Motivos que o Judiciário federal “não é um instrumento cego, ou mero intérprete, na execução dos atos do Poder Legislativo. Antes de aplicar a lei, cabe-lhe o direito de exame, podendo dar-lhe ou recusar-lhe sanção, se ela lhe parecer conforme, ou contrária à lei orgânica” (*apud* Rodrigues, 1965:1-2).

A República trouxe para o cenário da vida política do país a Justiça Federal, inexistente no período imperial, e que teria de conviver com os órgãos da justiça dos Estados. Como órgão de cúpula e integrante do poder Judiciário, estava, portanto, o Supremo Tribunal Federal, composto por 15 juizes, nomeados pelo presidente da República com a aprovação do Senado Federal. Situados hierarquicamente logo abaixo do Supremo, estavam os juizes da União.

A Constituição de 1891 ficou silente sobre a organização e as garantias da magistratura estadual. Num primeiro momento, então, a justiça estadual adotou a organização judiciária da época provincial, até que, em 1926, legislação própria atribuiu aos Estados competência para organizar a sua justiça, contendo um tribunal de apelação e juizes de

comarcas, municípios e distritos e estendendo a esses magistrados as garantias de inamovibilidade, vitaliciedade e irredutibilidade de vencimentos.

Ainda que o novo tribunal constitucional da República tenha aproveitado muitos juízes do Supremo Tribunal de Justiça do Império para compor o seu quadro, em 28 de fevereiro de 1891, no edifício do antigo Tribunal de Relação do Rio de Janeiro, reuniam-se os membros do STF pela primeira vez. Barões e conselheiros dos tempos imperiais também exerceram cargos no Supremo Tribunal Federal, confirmando, no entender de Sadek (1995:10), a “ausência de um rompimento radical com a estrutura anterior”.

Desde a sua criação, o Supremo Tribunal Federal recebeu competência para declarar a inconstitucionalidade das leis, e os pensadores da época logo trataram de fazer referências à função política do Tribunal. Conta Rodrigues (1965:2) que “coube a Rui Barbosa sustentar pela primeira vez no foro brasileiro, em 1893, o direito dos tribunais de examinarem a constitucionalidade das leis e dos atos administrativos e negar-lhes execução”, cuja semente lançada germinou, permitindo que juízes e tribunais passassem a aplicar a novidade.

A primeira grande alteração produzida na estrutura do poder Judiciário no país e, por sua vez, do Supremo Tribunal Federal, veio com o Decreto nº 19.656, em 3 de fevereiro de 1931, reduzindo de 15 para 11 o número de juízes do Supremo. Para agilizar os julgamentos, foram criadas turmas de cinco juízes. Ainda em 1931, o Decreto nº 19.711 aposentou seis juízes do Supremo.

A Constituição de 1934 completou a reforma ao instituir dois novos órgãos integrantes do poder Judiciário - a Justiça Militar e a Justiça Eleitoral -, e a Justiça do Trabalho ficou como órgão administrativo. Essa Carta dispôs, também, sobre a justiça dos Estados e a criação da carreira da magistratura, com suas respectivas garantias de vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos.

Além da extinção da Justiça Federal e Eleitoral, a Constituição de 1937 “instituiu o controle político sobre os membros do Judiciário e atribuiu ao Executivo a nomeação do presidente da mais alta corte de justiça” (Sadek, 1995:11).

A partir da redemocratização do país em 1945, os constituintes de 1946 trataram de assegurar as garantias inerentes a uma magistratura independente. Foi recriada a Justiça Eleitoral e a Justiça do Trabalho colocada entre os órgãos do poder Judiciário. Em face da inexistência de uma Justiça Federal comum, os juízes estaduais respondiam tanto aos tribunais de justiça dos Estados quanto ao Tribunal Federal de Recursos, criado para atuar como órgão de segunda instância.

Em 1965, a Emenda Constitucional nº 16 e o Ato Institucional nº 2 introduziram novas mudanças no sistema judiciário, aumentando para 16 o número de ministros do Supremo, que passou a funcionar com três turmas. O restabelecimento da Justiça Federal e as demais alterações foram incorporadas à Carta de 1967.

Com o Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968, ficaram suspensas as garantias constitucionais dos magistrados de vitaliciedade e inamovibilidade e o instituto do *habeas corpus*, podendo o presidente da República demitir, remover, aposentar ou colocar em disponibilidade os juízes. Baseado nesse Ato, o governo militar promoveu as aposentadorias compulsórias dos ministros do Supremo: Evandro Lins e Silva, Victor Nunes Leal e Hermes Lima.

Novamente, em 1º de fevereiro de 1969, pelo Ato Institucional nº 6, o número de ministros do STF é reduzido de 16 para 11, o que foi confirmado pela Emenda Constitucional nº 1 de 1969. Em 1977, a Emenda nº 7 criou o Conselho Nacional da Magistratura como órgão integrante do poder Judiciário e atribuiu competência ao Supremo para avocar qualquer causa em tramitação nos órgãos da justiça, formulada a solicitação pelo procurador-geral da República.

A Constituição de 1988 retirou das atribuições do Supremo o exercício do instituto da advocatária e a função de tribunal unificador do direito federal em matéria infraconstitucional, mas, por outro lado, ampliou a sua competência na área constitucional. O Conselho da Justiça Federal substituiu o antigo Conselho Nacional da Magistratura. Outra novidade foi a criação do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e dos Tribunais Regionais Federais, que receberam

atribuições antes exercidas pelo Tribunal Federal de Recursos, sendo que o STJ serviu ainda para desafogar o STF, evitando que questões de menor significado cheguem a esta Corte. A independência do Judiciário, freqüentemente contestada e ameaçada, foi reforçada com a conquista de sua autonomia financeira.

Já a Suprema Corte dos Estados Unidos, que serviu de inspiração para os idealizadores do STF, nasceu para defender a Constituição e o direito à propriedade naquela Nação, tendo sofrido muitas críticas, ao longo de sua história, pela sua característica de “órgão conservador dos objetivos políticos e dos interesses econômicos das classes dominantes” (Baleeiro, 1968:31). Ao conceber a idéia de criação de um supremo tribunal constitucional, afirma Baleeiro que os congressistas brasileiros não estavam preocupados com lutas de classes, diferentemente dos norte-americanos, marcando de idealismo a origem do STF.

Muitos cientistas e políticos americanos admitem que a Suprema Corte tende a seguir a orientação do partido vencedor nas eleições federais. O constitucionalista Claudius Johnson (*apud* Baleeiro, 1968:43) admitiu: “enquanto a Corte Suprema decidir questões de alta política (como ela faz por meio do poder de declarar a inconstitucionalidade das leis), os partidos e os interesses no poder procurarão controlá-la e eventualmente a controlarão. Um homem inteligente não fica de cabelos arrepiados quando descobre que a Suprema Corte reflete o tom geral e o espírito dominante no poder político. Ele se preocupará somente se observar esforços políticos para influenciar decisões em casos específicos”.

Segundo Baleeiro (1968:43), o ex-presidente Woodrow Wilson também deixou registrado que “a Corte, por mais retos e irrepreensíveis que sejam seus membros, tem tido geralmente e continuará a ter, sem dúvida alguma, um matiz político, o da época em que sua maioria foi escolhida”.

Embora se diga com freqüência que os votos dos juízes da Suprema Corte americana refletem suas atitudes, valores ou preferências políticas pessoais, para Segal e Cover (1989) essa afirmação ainda não foi adequadamente testada. Rohde e Spaeth (1976: 72) acreditam, por outro lado, que a estrutura da Suprema Corte garante aos juízes a liberdade necessária para

basear suas decisões em preferências políticas pessoais, em especial pelos seguintes motivos: “(1) the lack of electoral accountability, (2) the lack of ambition for higher office, and (3) the fact that the Supreme Court is the court of last resort”. Desse modo, eles assumem que “each member of the Court has preferences concerning the policy questions faced by the Court, and when the justices make decisions they want the outcomes to approximate as nearly as possible those policy preferences”.

Antes que Thomas Jefferson assumisse o cargo de presidente da República, John Adams, ao final do seu governo, em 1801, nomeou John Marshall como *chief justice* da Suprema Corte dos Estados Unidos. Desde a sua instalação, em 1790, até aquele momento, o Tribunal só tinha julgado cerca de 55 casos. Mas esse especulador de terras, que já tinha sido deputado e não era advogado, promoveria a consagração da doutrina da supremacia judicial, marcando a história americana além dos 34 anos que se seguiram até a sua morte.

Ao julgar o caso *Marbury versus Madison*, em 1803, Marshall deu a partida para o desenvolvimento da tese que permitiria à Suprema Corte proceder a uma revisão judicial das leis (*judicial review*), declarando inválidas ou nulas leis contrárias aos princípios estabelecidos no texto constitucional. O Tribunal americano, nesse período, portanto, consolidou a doutrina do controle judicial do federalismo e da constitucionalidade das leis.

Marbury, que havia sido nomeado juiz de paz do Distrito de Colúmbia pelo então presidente Adams, teve sua posse negada por Madison, secretário de governo de Jefferson. Quando a causa chegou à Suprema Corte, Marshall, ao tempo em que declarou ilegal o ato de Madison, afirmou não poder deferir o mandado de posse, porque considerava inconstitucional a lei de 1789 que delegava àquela Casa competência originária para julgar casos semelhantes a esse. Com essa decisão, firmou-se a idéia fundamental do direito constitucional americano, qual seja: a Suprema Corte responde pela interpretação final da Constituição dos Estados Unidos, podendo declarar uma lei nula ou inválida se contrária aos princípios constitucionais, apesar de ter sido votada pelo Congresso e sancionada pelo presidente da República.

A corte jacksoniana, da época do presidente Andrew Jackson, sucedeu à corte marshalliana, em 1835, quando aconteceram importantes discussões sobre os direitos, as liberdades e as garantias individuais.

A partir de 1850, a Suprema Corte se pronunciou sobre os mais diferentes assuntos do interesse da sociedade americana, sofrendo muitas críticas por suas decisões contrárias à concessão de direitos de cidadania aos negros. Em meio a campanhas abolicionistas e já desprestigiada, a Corte negou um pedido de *habeas corpus* formulado pelo escravo negro Dred Scott, em 1857, declarando a sua ilegitimidade para requerer em juízo, na medida em que não possuía direitos de cidadão.

Por volta de 1895 (pós-guerra civil americana) até 1937, tem-se o período conhecido como “o governo dos juízes”, quando as decisões dos membros da Suprema Corte foram marcadas pelo conservadorismo e reacionarismo. Baseando-se em seus precedentes, a Corte reagiu à instituição de legislações sociais, considerando inconstitucionais a fixação de horários de trabalho, a associação sindical e a lei do imposto de renda, para citar alguns exemplos. Em relação a esta última proposta, obrigou o Congresso a votar uma emenda constitucional dispondo sobre a matéria.

No ano de 1896, o Tribunal, ao julgar o caso *Plessy versus Ferguson*, confirmou que a Constituição americana permitia a segregação racial, com a separação dos serviços e benefícios para as duas raças, desde que esses serviços e benefícios fossem iguais.

Entre 1933 e 1936, a Suprema Corte foi o maior obstáculo ao programa de governo do presidente Franklin Roosevelt, eleito em 1932. O *New Deal*, como era chamado o programa, englobava uma série de leis e regulamentos que foram bombardeados pela Corte, ao declarar a inconstitucionalidade total ou parcial dessas normas em 12 julgamentos.

Até 1937, conta Baleeiro (1968:52) que “sob pretexto de apreciar a inconstitucionalidade, a Corte invalidava leis que não eram contrárias à Constituição, mas apenas continham diretrizes econômicas repugnantes às idéias e concepções doutrinárias dos

justices". Mas tem início, a partir de 1937, a corte rooseveltiana, fundada numa discreta ação judicial, quando os juízes evitavam imiscuir-se nas questões de política legislativa.

Isso não significa que as dificuldades encontradas por Roosevelt para colocar em prática suas políticas de governo no início da década de 30, tenham caracterizado o fim de uma era de interferências da Suprema Corte no processo de *policy making*. Ao contrário, ainda por diversas vezes essa Corte pronunciou-se sobre questões controversas para a sociedade americana, como ocorreu em 1954, no julgamento do caso *Brown versus Board of Education of Topeka, Kansas*, em que os juízes, unanimemente, declararam que a segregação racial nas escolas públicas era inconstitucional.

O nascimento do STF coincide, portanto, com o período em que a Suprema Corte americana já havia consolidado a sua autoridade de tribunal constitucional, capaz de proceder a uma revisão judicial das leis. A exemplo de Rui Barbosa, era natural que muitos formadores de opinião à época pretendessem que a Corte brasileira estivesse imbuída do mesmo espírito atuante daquela Casa que tinha servido como modelo para a criação desse tipo de tribunal no país.

Entre as críticas feitas ao Supremo brasileiro, está a de João Mangabeira em 1943, na sua obra "Rui, o Estadista da República", quando escreveu: "o órgão que, desde 1892 até 1937, mais faltou à República não foi o Congresso, foi o Supremo Tribunal Federal (...) o órgão que a Constituição criara para sua guarda suprema, e destinado a conter, ao mesmo tempo, os excessos do Congresso e as violências do governo, a deixava desamparada nos dias do risco ou de terror, quando, exatamente, mais necessitada estava ela da lealdade, da fidelidade, e da coragem dos seus defensores" (*apud* Baleeiro, 1968:69-70).

Entretanto, Baleeiro (1968) discorda da afirmação de Mangabeira, justificando que a doutrina brasileira do *habeas corpus* provou o contrário. O Supremo Tribunal Federal, segundo ele, teria suprido a falta de leis que amparassem todos os direitos e liberdades dos cidadãos, por meio do instituto do *habeas corpus*.

Também Faoro constata que o STF se omitiu enquanto intérprete máximo da Constituição, tendo sido esse papel exercido inicialmente pelos militares e, posteriormente, pelas oligarquias estaduais, mas acrescenta: “não foi o Supremo Tribunal o órgão que falhou à República, mas a República que falhou ao Supremo Tribunal. A missão política que ele deveria representar estava destinada a outras mãos, alimentadas de forças reais e não de papel” (1976: 670).

Ao estudar os conflitos entre oligarquias estaduais, a partir do estabelecimento da Política dos Governadores por Campos Salles, em 1890, Koerner (1994:68) observa que “os votos dos ministros do STF acompanharam as posições dos chefes políticos aos quais eles eram ligados”.

Em oposição, também defende Rodrigues ser injusta a afirmação de Mangabeira, porque “diante das falhas coletivas dos três Poderes e da fundamental fraqueza da economia brasileira, cuja precariedade crônica agrava sistematicamente as crises políticas, qual deles poderia atirar a primeira pedra?” (1965:5).

A autora comenta que “a democracia brasileira teria funcionado de modo ainda mais defeituoso sem o símbolo do Supremo Tribunal Federal e de sua capacidade de encarnar, em determinados momentos, o que existe de melhor na consciência nacional. Supremo intérprete da Constituição, num sistema de controle jurisdicional dos atos do Congresso e do Executivo, ele mantém viva a esperança de que os abusos de poder, ainda quando não corrigidos nos momentos de ditadura e de grande conturbação política, o poderão ser quando restaurado o pleno regime legal” (Rodrigues, 1965: 6).

Rodrigues sustenta que os primeiros oito anos de vida do STF foram importantes para a preservação das liberdades civis no Brasil. Os *habeas corpus* impetrados, nesse período, contribuíram para que o Tribunal adquirisse “a consciência de ser um verdadeiro Poder” (1965: 6). Na falta de outro remédio processual, foram sendo utilizados os *habeas corpus* para reclamar direitos que nada tinham a ver com direito de locomoção.

O primeiro *habeas corpus* foi requerido por Rui Barbosa, em favor das vítimas do estado de sítio decretado pelo Marechal Floriano Peixoto, em 1892, tendo sido negado pelo Supremo. Já o segundo *habeas corpus*, impetrado também por Rui, no ano de 1893, em defesa dos direitos dos tripulantes civis que se encontravam no navio mercante Júpiter, tomado pelo almirante Eduardo Wandenkolk, que pretendia a deposição do governador do Estado do Rio Grande do Sul, foi acolhido pelo Tribunal.

Entretanto, só em 1898, a tese defendida por esse jurista acerca dos efeitos da cessação do estado de sítio encontrou amparo no STF. Por causa do assassinato do ministro da Guerra de Prudente de Moraes, general Machado Bittencourt, que o havia defendido no atentado de 5 de novembro de 1897, o governo decretou o estado de sítio e desterrou para a Ilha de Fernando de Noronha vários parlamentares. Dessa vez, o *habeas corpus* solicitado por Rui Barbosa foi concedido pelo Supremo, que aceitou a tese de que as imunidades dos parlamentares não se suspendem com o estado de sítio. Essa decisão, confirma Rodrigues (1965:4), é lembrada “como um dos pontos mais altos do direito constitucional brasileiro”.

Para Rodrigues (1968), o maior pecado do Supremo Tribunal, nesse período, era a constante falta de *quorum* nas sessões para o julgamento de importantes processos de matéria constitucional, devido às licenças prolongadas dos ministros. Vários acórdãos proferidos por um número de julgadores inferior ao previsto em lei foram, inclusive, embargados e reformados.

Outro problema sensível para o Tribunal era o não-preenchimento dos cargos vagos pelo Executivo, tumultuando ainda mais os trabalhos da Corte. Quando em 1893 o STF declarou a nulidade do Código Penal da Marinha, de 7 de março de 1891, o presidente Floriano provocou a paralisação dos trabalhos do Tribunal por quase um ano deixando de preencher as vagas que iam ocorrendo (Rodrigues, 1965).

Ainda em 1893, o Marechal nomeou o médico Barata Ribeiro, que, a despeito de ter exercido as funções de ministro do STF por dez meses, teve o seu nome reprovado pelo Senado Federal. Floriano também tentou nomear dois generais para o Supremo: Inocêncio

Galvão de Queiroz e Raimundo Everton Quadros, ambos rejeitados pelo Senado (Lacombe, 1995).

Assim, ao analisar o pedido de nomeação de Barata Ribeiro, o Senado consagrou a interpretação de que “o notável saber refere-se a conhecimentos jurídicos; não basta ser diplomado em direito, mas é essencial ser notável pelo conhecimento das matérias que constituem as funções do Supremo Tribunal” (*apud* Rodrigues, 1965:47).

As tensões entre os três poderes estabelecidos na primeira Carta republicana vêm-se repetindo, em menor ou maior grau, desde os tempos em que o Marechal Floriano teria dito “se os juízes do Tribunal concederem *habeas corpus* aos políticos, eu não sei quem amanhã lhes dará o *habeas corpus* de que, por sua vez, necessitarão” (*apud* Rodrigues, 1965:19). Também o presidente Hermes da Fonseca causou problemas para o exercício da autoridade judicial do STF, desacatando por diversas vezes as ordens da Corte; Getúlio Vargas anulou, por decreto, uma decisão do Supremo, passando a nomear os presidentes do Tribunal; e o regime militar, instalado em 1964, aposentou ministros do Supremo e suspendeu as garantias constitucionais dos magistrados de vitaliciedade e inamovibilidade, além do instituto do *habeas corpus*.

Historicamente, a participação dos juízes na vida política nacional, era expressiva, como observa Faoro: “... - o político magistrado - que viera das Cortes de Lisboa e da Constituinte constituía, ainda, a maior bancada do parlamento” (1976:372). Em 1854, dos 113 deputados no Congresso Nacional, 23 eram juízes. Somente com a reforma eleitoral patrocinada pelo Visconde do Rio Branco e consolidada na lei de 20 de outubro de 1875, é que os juízes passaram de candidatos a fiscais das eleições.

Mas enquanto a desvinculação da magistratura com o exercício da atividade política foi sendo garantida em sucessivas legislações, a influência dos poderes políticos no Judiciário pode-se verificar até os dias atuais sob muitas formas, a exemplo da participação desses poderes políticos no processo de recrutamento dos quadros dos órgãos da justiça.

De qualquer modo, a Constituição de 1891 atribuiu, expressamente, ao Supremo competência para declarar a inconstitucionalidade das leis. Já em 1893, Rui Barbosa sustentou

o direito dos tribunais de examinarem a constitucionalidade de leis e atos normativos, negando-lhes a execução. Rapidamente o exercício do controle jurisdicional da constitucionalidade das leis e dos atos administrativos, em face de casos concretos, foi sendo incorporado entre as atribuições do poder Judiciário no país, seja na justiça de primeira instância ou no próprio Supremo Tribunal Federal.

Julgando a apelação cível nº 112, em 19 de setembro de 1895, o Supremo Tribunal Federal deu ganho de causa ao Marechal Almeida Barreto, que havia sido reformado contra a sua vontade pelo Decreto de 7 de abril de 1892, confirmando, portanto, decisão do juiz seccional do Rio de Janeiro, Henrique Vaz Pinto Coelho. O acórdão do Tribunal declarou: “é nulo o ato do Poder Executivo que reforma forçadamente um oficial militar, fora dos casos previstos na lei. A Fazenda Nacional é obrigada a pagar os vencimentos e vantagens pecuniárias que deixou de perceber o oficial assim reformado e que serão abonados enquanto perdurarem os efeitos desse ato ilegal” (*apud* Rodrigues, 1965:61). Em 14 de novembro do mesmo ano em que foi proferido o acórdão pelo Supremo Tribunal Federal, o governo anulou o mencionado Decreto, reintegrando todos os que haviam sido atingidos por ele.

As garantias dos funcionários públicos, afirma Rodrigues, foram sendo ampliadas pela jurisprudência do STF. Num primeiro momento, o Supremo entendeu que “o Judiciário podia anular o ato do Executivo que pusesse ilegalmente em disponibilidade, ou que ilegalmente demitisse o funcionário e assegurar-lhe os vencimentos, mas não podia mandar reintegrá-lo no exercício de seu cargo, por estar essa faculdade fora de suas atribuições” (1968: 192).

Em 1904, o Supremo decidiu que os funcionários vitalícios, postos em disponibilidade, deveriam receber o ordenado sem a gratificação pelo exercício do cargo. No ano seguinte, declarou que a palavra vencimento incluía o ordenado, a gratificação e qualquer outra vantagem pecuniária inerente ao cargo, ainda que decretada por lei posterior à demissão ilegal do funcionário. Em 1906, pronunciou-se favorável à manutenção do vencimento por parte de funcionário vitalício mesmo depois de extinto o cargo (Rodrigues, 1968).

Recorrendo de novo a Baleeiro, ele destaca que os direitos e garantias da sociedade vão além daqueles expressos no texto constitucional¹, completando: “tudo isso se reveste de caráter essencialmente político. Tudo isso abrange uma série de opções e de valores. Tudo isso comporta, na realidade da anatomia e da fisiologia sociais, complexos contatos e inevitáveis fricções, quer das várias esferas de Governo e dos órgãos internos de cada uma delas, quer dos indivíduos com os Poderes e autoridades. E não finda aí o tecido de relações políticas, juridicamente institucionalizadas: - as próprias relações entre indivíduos, pelas diferenças de idéias, convicções e interesses, geram atritos transparentemente políticos. Direito Constitucional é Direito Político” (1968:102).

Para o autor, a missão do STF é justamente fazer prevalecer a filosofia política da Constituição Federal sobre todos os desvios cometidos pelo Congresso, presidente da República, Estados, Municípios e particulares. O traçado dos limites do alcance do seu poder deveria estar, teoricamente, na própria Constituição, mas a extensão do discricionarismo daí resultante ainda é uma incógnita.

Baleeiro argumenta: “nunca houve, não há, nem haverá nunca a lei perfeita, clara, apta a resolver a universalidade dos casos. Estes variam ao infinito e daí dizer-se que o juiz também legisla, mas só para o caso concreto. Mas só há jurisprudência se há concordância das decisões no mesmo sentido, e abundante e constante, ou, como dizem os homens do foro, ‘pacífica e torrencial’” (1968:99).

Sobre a jurisprudência, o autor explica que ela serve para preencher as lacunas da lei, “já que o juiz, não se eximindo de julgar pela inexistência dela para o caso concreto, corta as dúvidas e, sobretudo, adapta o texto à eterna evolução das atividades humanas, porque, na grande maioria dos casos, os fatos novos os tocam antes de ferirem a atenção dos legisladores.

¹ Ver Constituição de 1988, artigo 5º, inciso LXXVII, § 2º: “Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”.

Outras vezes, esses constroem a lei, deixando larga margem à discricção dos juízes, e aplicadores” (*id., ib.*).

Pedro Lessa, em sua obra “Do Poder Judiciário”, de 1915, já procurava divulgar o caráter político das atribuições do STF. “A pecha de sentenças fundadas em motivos políticos e proferidas sobre assuntos políticos é impossível de muitas vezes evitar às decisões que, declarando-os inconstitucionais, julgam inválidos e inexecutíveis atos da Legislatura, ou do Poder Executivo. Na verdade, essa função, que ninguém recusa à Corte Suprema, não só nos Estados Unidos, como nos países que lhes imitaram as instituições, especialmente na Argentina e no Brasil, infunde a esse órgão do Poder Judiciário um inegável caráter político” (*apud* Baleeiro, 1968:106).

No mesmo sentido se pronunciou Rui Barbosa (*apud id., ib.:107*): “a atribuição de declarar inconstitucionais os atos da legislatura envolve, inevitavelmente, a justiça federal em questões políticas. É, indubitavelmente, um poder, até certa altura, político, exercido sob as formas judiciais”. Mas Baleeiro ressalta que essa missão política do Supremo refere-se a diretrizes políticas, *policies*, não sendo pertinente a interesses partidários ou pessoais.

Com a Carta Política de 1967, o STF ganhou novos poderes e responsabilidades, haja vista a competência para declarar, em tese, a inconstitucionalidade de leis e atos normativos federais (a partir da Constituição de 1946 declarava a inconstitucionalidade em tese apenas de normas estaduais). A Constituição de 1988 manteve essa atribuição, estendendo a outros atores, além do procurador-geral da República, a capacidade para interpor ações junto ao Supremo, com vistas à declaração de inconstitucionalidade em tese de uma determinada regra federal ou estadual.

E ainda segundo Baleeiro, os que escreveram sobre a Suprema Corte americana ou sobre o Supremo Tribunal Federal “deram a maior ênfase à função política inerente a Tribunais desse tipo, isto é, investidos da competência de declarar inconstitucionalidades, neutralizando, em caso concreto, os efeitos das leis, regulamentos ou atos das mais altas autoridades” (1968:105).

Assim, pelo referencial teórico exposto, e no qual o problema de pesquisa está inserido, o advento do *welfare state* proporcionou o fim da distinção clássica entre política e direito, na medida em que as demandas coletivas tratadas pelo Estado do bem-estar social chegaram também ao Judiciário, que se tornou responsável pelo sucesso dos projetos de mudança social nesses países, rompendo definitivamente com a sua neutralidade política.

Só que as muitas agências governamentais criadas para executar as tarefas típicas do *welfare*, provocaram, ainda, o crescimento do setor público e desarranjos nas contas do Estado assistencial. E em face dos desafios conjunturais a serem superados, algumas decisões da justiça parecem refletir um nítido conteúdo político, ou seja, são decisões adaptadas às exigências sociais, políticas e econômicas do país em questão.

Ao considerar os aspectos sociais envolvidos nas causas levadas a sua apreciação, os juízes admitem, portanto, que suas decisões são politicamente condicionadas e influenciadas por preferências, valores e características pessoais. Esse poder criativo dos juízes, que não representa qualquer exercício de prática legislativa, segundo a teoria apresentada, revela-se, principalmente, por meio das declarações quanto à constitucionalidade de leis e atos normativos. Nessas condições, o juiz participa ativamente do processo de *policy making* devido a sua capacidade para proceder a uma revisão abstrata da regra em discussão.

Porém, nem todos os integrantes da magistratura aceitam a administração de um Direito alternativo, progressista e preocupado com a aplicação justa da lei, porque receiam a contaminação política do juiz, a ingerência da mídia e da opinião pública em seu ambiente, além da transformação do Judiciário em mais um poder político, ao lado do Executivo e do Legislativo.

Entretanto, não se pode negar a influência do ambiente político nos assuntos do Judiciário, haja vista o processo de recrutamento de magistrados para compor os quadros dos tribunais. Apesar de possuírem uma carreira estruturada e com ingresso por meio de concurso público, para ascender profissionalmente, os juízes passam pelo crivo de seus pares e dos membros dos demais poderes da esfera de governo a que estão ligados.

As tensões inesgotáveis verificadas entre os três poderes da União colocam o Judiciário, e em particular o Supremo Tribunal Federal, em posição incômoda, na medida em que, diferentemente dos políticos, os juízes não estão acostumados à escola das negociações e da barganha, e sempre acabarão contrariando uma das partes interessadas na sua mediação.

Mas se o Estado liberal pretendia um modelo de justiça imparcial, inatingível pelas pressões externas, hoje o que se cobra do Judiciário - e do seu órgão máximo, o STF - são decisões alinhadas com os anseios e carências da população ou, no mínimo, de parte dela.

Em resumo, essa abordagem teórica sugere a existência de uma ampliação das funções do Judiciário no mundo ocidental moderno paralelamente ao advento do *welfare state*, quando houve uma expansão dos direitos sociais e coletivos assegurados pelo Estado; o crescimento do poder criativo dos magistrados, em especial nas declarações de inconstitucionalidade de leis e atos normativos; e a expansão do papel político das cortes constitucionais, que participam cada vez mais ativamente do processo de *policy making* dos seus países. E, aparentemente, essas mudanças se aplicam ao Brasil pós-Constituição de 1988.

Portanto, com a finalidade de discutir o problema de pesquisa, respondendo à pergunta apresentada na Introdução, será desenvolvido o próximo capítulo. Se os fenômenos examinados na literatura efetivamente ocorreram no Brasil, será possível observar a sua influência nas relações que se estabeleceram entre as decisões tomadas pelo STF sobre a constitucionalidade de lei ou ato normativo federal de natureza econômica de interesse do servidor público federal civil e/ou militar e a conjuntura política do país no período de 1990 a 1995.

Numa avaliação preliminar do problema central, surgiu uma resposta provisória para esta pesquisa:

Hipótese:

O Supremo Tribunal Federal considera as condições da conjuntura política do país quando decide sobre a constitucionalidade de lei ou ato normativo federal de natureza econômica de interesse do servidor público federal civil e/ou militar.

Pré-hipótese:

No espírito de sua missão política e responsabilidade pela manutenção da paz social, o Supremo examina a realidade social, política e econômica do país, ao decidir questões envolvendo distribuição de recursos do Estado, isto é, de valores coletivos da sociedade, para os servidores públicos.

3. A LETRA DA LEI VERSUS O CONTEXTO POLÍTICO

Neste capítulo será discutida a hipótese de que o Supremo Tribunal Federal considera as condições da conjuntura política do país quando decide sobre a constitucionalidade de lei ou ato normativo federal de natureza econômica de interesse do servidor público federal civil e/ou militar. A partir do exame das relações existentes entre as variáveis de pesquisa, pretende-se observar a influência da conjuntura política nas decisões tomadas pelo STF.

Para tanto, os dados relativos às Ações Diretas de Inconstitucionalidade selecionadas foram confrontados com as informações pertinentes aos acontecimentos políticos, econômicos e sociais mais relevantes entre 1990 e 1995. Amparado, ainda, na discussão teórica apresentada, este trabalho propiciou o instrumental necessário à realização de debates paralelos ao problema central deste estudo.

3.1. O Governo Fernando Collor

No primeiro ano do período estudado, assumiu a presidência da República Fernando Affonso Collor de Mello, eleito com aproximadamente 35 milhões de votos, após um período de 29 anos sem eleição direta para o mais alto cargo de governo do país. O antecessor, presidente José de Ribamar Sarney, transmitiu o cargo, em 15 de março, sob acusações de corrupção durante o seu governo e deixou como herança uma taxa de inflação de 84,32% no mês (17).

Respaldado pelas urnas e com o apoio explícito de 12 governadores (18), nos meses que se seguiram à eleição até a posse, Collor colecionou elogios da imprensa (19) e manteve declarações do período de campanha, como a queda da inflação para 10% ao mês em cem dias, a abertura do mercado ao capital estrangeiro e a privatização de empresas estatais (20).

Collor, que chegou ao Palácio do Planalto sustentado por um partido político inexpressivo - o Partido da Reconstrução Nacional (PRN) -, contava, ainda, com o apoio de 246 deputados, sendo que, dos demais, 145 estavam indefinidos e 104 posicionavam-se contrários ao governo recém-eleito (21). De qualquer modo, ele não tinha maioria no Congresso Nacional

para garantir a aprovação das reformas que pretendia implementar (22), e seus articuladores políticos foram encarregados de preparar as novas alianças (23).

Entre os desafios a serem superados por Fernando Collor, e um dos temas preferidos de sua campanha, estava a ineficiência da máquina estatal, caracterizada pelo empreguismo e nepotismo, onde cerca de 695 mil funcionários públicos consumiam 60% dos recursos orçamentários da União (24). Antes mesmo de tomarem posse, os futuros ministros do Trabalho e Previdência Social, o ex-sindicalista Antônio Rogério Magri, e da Economia, Zélia Cardoso de Mello, anunciaram a demissão dos servidores ociosos, com duplo emprego ou apadrinhados por políticos (25).

Em contrapartida, os servidores públicos, prevendo anos difíceis com o novo governo, procuraram defender a dignidade da categoria, assumindo uma postura de oposição às propostas da equipe de Collor (26).

Nos meses de fevereiro e março, o Supremo Tribunal Federal indeferiu dois pedidos de medida cautelar formulados pelo procurador-geral da República nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nºs 200 e 207, que pretendiam suspender, respectivamente, dispositivos das Leis nº 7.994, de 5 de janeiro de 1990, e nº 7.720, de 6 de janeiro de 1989, que autorizavam o provimento de cargos públicos de Inspetor de Segurança Judiciária pelos servidores integrantes da categoria de Agente de Segurança Judiciária por simples progressão funcional. Com base no artigo 37, inciso II, da Constituição, a investidura em cargo ou emprego público efetivo depende de prévia aprovação em concurso público. Mas a argumentação do procurador não sensibilizou os ministros do STF e as ações continuam pendentes de julgamento quanto ao mérito.²

² O Supremo Tribunal Federal, nesse período, era composto pelos seguintes ministros: Neri da Silveira (presidente da Casa), Otávio Gallotti, Célio Borja, Aldir Passarinho, Sepúlveda Pertence, Paulo Brossard, Celso de Mello, Sidney Sanches, Moreira Alves, Carlos Velloso e Marco Aurélio Mello. O presidente Ernesto Geisel nomeara Moreira Alves em 1975, o presidente João Batista Figueiredo: Neri da Silveira (em 1981), Aldir Passarinho (em 1982), Francisco Resek

No dia da posse do novo presidente, o instituto DataFolha divulgou pesquisa realizada nos dias 3 e 4 de março, revelando que 71% da população acreditava que Collor faria um ótimo/bom governo, 18% achavam que seria regular, 4% ruim/péssimo e 7% dos entrevistados não souberam responder (27).

Já no dia seguinte, o Diário Oficial da União circulou com uma série de medidas provisórias editadas pelo governo, dispendo sobre o Plano Brasil Novo. Apesar da polêmica em torno de algumas propostas, em especial o confisco dos cruzados novos no valor acima de 50 mil das contas bancárias e aplicações financeiras da população (28), Collor, com o prestígio das urnas, conseguiu, em abril, a aprovação pelo Congresso da maior parte do conjunto das medidas que compunham o Plano, com pequenas modificações; ficando, portanto, com o ônus e o bônus do seu pacote econômico (29).

A política salarial prevista na Medida Provisória nº 154, aprovada também pelo Congresso, estabeleceu a prefixação de preços e salários, com reajustes salariais da inflação no trimestre, sendo que, no primeiro mês, o governo prefixou o índice zero para os salários (30). A inflação em abril caiu para 3,29%.

Para o funcionalismo público, o governo determinou o fim do transporte gratuito e estabeleceu uma política salarial diferente da prevista para a iniciativa privada, que, na prática, significava congelamento de salários (31).

Em 14 de maio, Collor assinou decreto determinando o pagamento de salário proporcional ao tempo de serviço aos servidores públicos postos em disponibilidade. No entanto, tendo em vista as alegações de que a norma era inconstitucional, foi revogada no dia seguinte (32).

(em 1983) e Sidney Sanches e Otávio Gallotti (em 1984). Sarney nomeou, em 1985, Carlos Madeira, em 1986, Célio Borja, e, em 1989, Brossard, Sepúlveda e Celso de Mello. Collor indicou o primo Marco Aurélio no lugar de Carlos Madeira, que completou 70 anos em 16 de março, e Carlos Velloso em substituição a Francisco Resek, que assumiu o Ministério das Relações Exteriores.

Mas o conteúdo controverso de algumas medidas do governo, a perspectiva da realização de eleições parlamentares no segundo semestre e a não-distribuição de cargos federais entre os aliados, inquietaram a base de sustentação do presidente no Congresso (33), levando a sua primeira derrota no Legislativo, com a derrubada pelo plenário da Câmara, em 31 de abril, da MP nº 185, que autorizava o Tribunal Superior do Trabalho (TST) a suspender decisões dos Tribunais Regionais do Trabalho em dissídios coletivos (34).

O governo reeditou a matéria na MP nº 190, que teve a sua constitucionalidade questionada pelo procurador-geral da República no Supremo. Em 6 de junho, o STF concedeu liminar para suspender os efeitos da medida, entendendo que ela era uma reedição da MP nº 185, já apreciada e rejeitada pelo Congresso Nacional (35).

Em 15 de junho, o presidente assinou o Decreto nº 99.300, estabelecendo, novamente, o pagamento de salário proporcional ao tempo de serviço aos 50 mil servidores públicos, aproximadamente, colocados em disponibilidade. Logo em seguida, oito Ações Diretas de Inconstitucionalidade foram impetradas no Supremo contestando o Decreto. Quatro ações foram de iniciativa de diferentes entidades de classe: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil - *ADIn* nº 315; Confederação dos Servidores Públicos do Brasil (CSPB) e outros requerentes - *ADIn* nº 324; SINDIFISCO e outros requerentes - *ADIn* nº 325; e Federação Nacional dos Sindicatos de Trabalhadores em Saúde, Trabalho e Previdência Social (FENASPS) - *ADIn* nº 327. E quatro ações interpostas por partidos políticos de oposição ao governo: PT - *ADIn* nº 309; PDT - *ADIn* nº 313; PSB - *ADIn* nº 320; e Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB) - *ADIn* nº 316.

As ações do PT e PDT foram colocadas em pauta para julgamento (36), mas o ministro Marco Aurélio pediu vistas dos autos e a sessão foi suspensa (37). No dia 27 de junho, as ações retornaram à ordem do dia, e o Supremo concedeu a liminar solicitada, entendendo que o pagamento proporcional de salários aos servidores em disponibilidade era inconstitucional. Foi a segunda derrota de Collor no Supremo, que só obteve dois votos a favor da legalidade do decreto - dos ministros Marco Aurélio e Carlos Velloso, ambos indicados por

ele. Os políticos de oposição comemoraram a vitória e o governo demonstrou perplexidade com a decisão tomada pela Corte (38).

Deferidas as liminares nas ações nºs 309 do PT e 313 do PDT, os demais pedidos ficaram prejudicados, com exceção da *ADIn* nº 325, que também questionava o Decreto nº 99.307, mas teve o pedido de liminar indeferido pelo Supremo, restando pendente de decisão de mérito em relação a esse tópico.

Também em junho, o PDT ingressou com uma *ADIn* para obter do Supremo a declaração de inconstitucionalidade por omissão do Congresso Nacional que não apreciava o projeto de lei nº 4.059/90, que versava sobre regime jurídico único, isonomia salarial e planos de carreira dos servidores, conforme determinação contida no artigo 39 e seus parágrafos da Constituição. A *ADIn* nº 296 não teve pedido de liminar e o Supremo eximiu-se de julgar o mérito da matéria até então.

Outra Ação Direta do PDT, nesse período, buscou no Supremo a declaração de inconstitucionalidade por omissão do artigo 20 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que previa a revisão de proventos e pensões dos servidores inativos e pensionistas dentro de 180 dias após a promulgação da Constituição de 1988. Entretanto, o partido não requereu medida liminar na *ADIn* nº 297, que só foi apreciada em novembro de 1996, quando o STF decidiu não conhecer da ação.

Após cem dias, a popularidade do presidente apresentou sinais de queda. Pesquisa nacional DataFolha constatou que 36% dos entrevistados avaliavam o governo como ótimo/bom, 43% como regular, 19% como ruim/péssimo e 20% não souberam responder (39).

Com as derrotas sofridas pelo governo, Collor retomou as negociações com o Congresso (40) e intensificou a propaganda governamental (41). Na agenda política do mês de junho, o projeto de lei enviado pelo governo ao Congresso dispendo sobre o regime jurídico único dos servidores públicos civis da União (42) e a MP nº 193, prevendo a recomposição salarial pela média aritmética dos 12 meses anteriores à data-base, que foi muito criticada pela oposição (43). A inflação que tinha ficado em 7,87% em maio, subiu para 9,55% em junho.

Ao reeditar a MP nº 193 com o nº 199 (em 27 de julho), o governo insistiu na proposta da não-reindexação salarial e concedeu um abono de três mil cruzeiros para servidores civis e militares em atividade. Entretanto, o Congresso aprovou projeto de lei prevendo reajuste salarial para os trabalhadores pelo IPC integral do mês anterior até a faixa de 5 salários mínimos e, de 5 a 10 salários, correção trimestral quando a inflação superasse os 5%. Para as faixas acima de 10 salários, o projeto previa a livre negociação (44). No entanto, os congressistas não conseguiram derrubar o veto do presidente ao projeto (45).

Nesse período, os quartéis já estavam agitados por conta dos baixos salários (46) e o governo estudou a possibilidade de um aumento só para os servidores militares (47), mas recuou em seguida, sob a alegação de que não havia recursos do Tesouro Nacional suficientes para suportar o benefício e após vislumbrar os problemas que adviriam com um reajuste salarial diferenciado entre civis e militares (48).

Em agosto, a MP nº 199 foi reeditada como MP nº 211 e, em setembro, como nº 219. Nos meses de julho, agosto e setembro, a inflação ficou na casa dos 12%, mas, somente em outubro, o governo reajustou em 30% os salários dos servidores públicos civis e militares, inclusive as aposentadorias e pensões (49). Essa medida foi bem recebida pela imprensa, que reconheceu o aumento como inevitável e necessário (50).

O mês de outubro começou a desenhar um fim de ano conturbado para o governo. O ministro da Justiça, Bernardo Cabral, foi afastado depois de noticiado o seu romance com a ministra da Economia, Zélia Cardoso (51), e o ex-tesoureiro da campanha presidencial, Paulo César Farias, foi acusado pelo então presidente da PETROBRÁS, Luís Octávio da Motta Veiga, de intermediar negócios entre a empresa de aviação VASP e aquela estatal (52). As denúncias de Motta Veiga, que se demitiu logo em seguida, atingiu o Palácio do Planalto, provocando desgastes na imagem do governo (53).

Em meio a essa crise e com a inflação na casa dos 17% em novembro, o Supremo suspendeu decisão do STJ que concedeu a seus servidores a reposição salarial de 84,32% relativa ao IPC de março de 1990 (54).

Nos últimos dias do ano, Collor tentou discutir a adoção de um pacto social, colocando a questão salarial na pauta de negociações (55). As reivindicações salariais dos servidores públicos, a cada dia mais insatisfeitos, continuaram em evidência (56), enquanto o Supremo Tribunal negava, novamente, a reposição salarial pelo IPC de março/90 ao julgar mandado de segurança impetrado por seus próprios funcionários (57).

O governo encerrou o ano propondo reajuste salarial diferenciado para civis e militares, mas acabou concedendo 81% igualmente para todos em janeiro (58). Paralelamente, o Congresso aprovou o Regime Jurídico Único (RJU) para os servidores civis da União (Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990) e projeto de lei restabelecendo a indexação salarial pelo IPC, que mais uma vez seria vetado pelo presidente (59).

Ao final de seu primeiro ano de mandato, Collor não tinha conseguido cumprir sua principal promessa de campanha - reduzir de forma significativa as taxas de inflação. Mas com a invasão do Kuwait pelo Iraque, deflagrando a guerra na região do Golfo Pérsico, o governo encontrou, temporariamente, motivos para justificar o fracasso do plano econômico (60).

O ano de 1991 iniciou com discussões sobre reforma constitucional, defendida por Collor como a solução para resolver os problemas nacionais prementes (61). Entre as propostas: o fim da estabilidade no emprego dos servidores públicos e das aposentadorias especiais.

Na tentativa de romper o isolamento e ampliar a sua base de sustentação, Collor buscou novas alianças no Congresso e junto aos governadores recém-empossados, em particular Leonel Brizola, do Rio de Janeiro, e Luís Antônio Fleury Filho, de São Paulo (62). Enquanto isso, os desentendimentos entre os ministros da Justiça, Jarbas Passarinho, e da Economia, Zélia Cardoso, tornavam-se mais freqüentes (63).

Depois do veto presidencial ao projeto de lei aprovado pelo Congresso que previa reajuste salarial pelo IPC, a equipe econômica propôs a indexação para a faixa salarial até três mínimos (64). Entretanto, com a inflação de janeiro em torno dos 20%, o apelo em favor de uma

recomposição real dos salários dificultava as possibilidades de acordo entre os partidos políticos e o governo (65).

Ao editar a MP nº 292, o governo reiterou a proposta da livre negociação dos salários, mas o Supremo suspendeu os efeitos da medida por entender que a proposta era a simples reedição da MP nº 273, já rejeitada pelo Congresso. Voltou a vigorar, então, a Lei nº 8.030 (MP nº 154, de 16/3/90), que estabelecia a prefixação de preços e salários (66).

Inflação, recessão, queda de quatro pontos percentuais do Produto Interno Bruto (PIB) em 1990, inexistência de acordo com credores estrangeiros para a dívida externa brasileira e um programa de privatização que não deslanchou, o governo tentou recomeçar editando o Plano Collor II (MP's nº 294 e nº 295), congelando preços e salários, acabando com a indexação da economia, extinguindo o Bônus do Tesouro Nacional e criando um fundo para incentivar investimentos. A proposta salarial do novo Plano, que não era extensiva aos servidores públicos, também recebeu críticas de opositoristas e aliados do governo (67).

Depois do congelamento decretado, faltaram produtos nos supermercados, mas a maior dificuldade para o governo era administrar as dissidências na sua base de apoio no Congresso, que desaprovou as propostas do Plano. Restou a Collor recomendar ao seu ministro da Justiça uma aproximação com o PSDB. No entanto, algumas lideranças do partido tucano rechaçavam qualquer possibilidade de acordo com o governo, a exemplo do senador Mário Covas, candidato derrotado na última eleição presidencial (68).

Também em fevereiro, a CSPB recorreu ao Supremo com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (*ADIn* nº 444), questionando dispositivos da Lei nº 8.162, de 8 de janeiro de 1991 (MP nº 286), que alterou o Regime Jurídico Único dos funcionários públicos, aprovado em dezembro de 1990 pelo Congresso. A ação contestou a proibição da retirada do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) pelos servidores que antes do novo estatuto eram regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), a fórmula de cálculo do tempo de serviço desses funcionários e o aumento salarial diferenciado para os secretários ligados à presidência da República em relação aos demais servidores que ganharam 81% de reajuste

(69). Contudo, a *ADIn* não chegou a ser analisada no mérito pelo Tribunal, que, em junho, declarou ser parte ilegítima a Confederação para interpor esse tipo de ação.

Igual destino teve a *ADIn* nº 433, de autoria da FENASTRA, Sindicato dos Servidores Públicos Federais do Distrito Federal (SINDSEP-DF) e CONDSEF, que contestou os dispositivos da mesma medida referentes à contagem do tempo de serviço e à proibição do saque do FGTS pelos servidores ex-celetistas. Em novembro, o Supremo também interpretou que essas entidades não tinham legitimidade para ingressar com Ação Direta.

O governo conseguiu aprovar no Congresso as linhas fundamentais do Plano Collor II (PCII). Tendo em vista as muitas emendas apresentadas à MP nº 295, foi enviado ao Congresso, no dia 26 de fevereiro, um projeto de conversão à medida, incluindo os servidores públicos na nova proposta de política salarial, que foi votado no dia 29 do mesmo mês. Além do congelamento de preços e salários, o Plano desindexou a economia, acabou com o fundo de aplicação de curto prazo (*overnight*), subiu de 15 mil para 17 mil cruzeiros o salário mínimo em março, concedeu aos funcionários civis e militares um aumento de 9,36% e criou uma cesta básica para servir de parâmetro para os futuros reajustes salariais até que o governo preparasse uma nova regra para a recomposição salarial.

Entretanto, as articulações para a aprovação do PCII revelaram uma equipe de governo desafinada, quando vários ministros negociaram as propostas do plano ao mesmo tempo com o Congresso. Além disso, parlamentares do Partido da Frente Liberal (PFL), Partido Democrático Social (PDS), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e PRN, da base de sustentação do governo, demonstraram descontentamento com o teor das medidas econômicas e com a distribuição dos cargos federais (70).

O salário mínimo caiu de 98 dólares em março de 1990 para 76 dólares em março de 1991; entre as mais de 200 empresas do governo, 17 foram extintas e só uma foi privatizada; e o governo, que prometeu demitir cerca de 360 mil servidores, demitiu, aproximadamente, 112 mil, colocou outros 50 mil em disponibilidade remunerada e 37 mil se aposentaram (71).

No dia 30 de abril, chegou ao Congresso o Plano de Reconstrução Nacional (o Projeto), englobando quatro grandes temas: plano de custeio e benefícios da Previdência Social; regulamentação de contratos coletivos de trabalho e de organização sindical; restabelecimento de incentivos fiscais às exportações; e novas regras de propriedade industrial (72).

A essa altura, o setor privado já se manifestava favorável à adoção de uma política salarial mais justa, reconhecendo que a do governo não atendia às necessidades básicas do trabalhador (73), e o novo ministro da Economia, Marcílio Marques Moreira, admitiu reestudar a questão (74). Com o Plano Collor II, a inflação que estava na casa dos 20% ao mês no início do ano, caiu para menos de 10% em março, abril e maio.

Desde o começo do ano que o principal assunto discutido nos quartéis eram os baixos salários dos militares, causando transtornos para o governo (75). Ainda em abril, a ministra Zélia ofereceu 5% de aumento para as Forças Armadas, que não foi bem recebido (76).

Em maio, o governo enviou ao Congresso a MP nº 296, dispondo sobre reajustes de salários para os militares, extensivo a algumas carreiras civis, entre 20% e 30% (77), mas os servidores não contemplados procuraram os partidos de oposição e o Supremo Tribunal Federal, na expectativa de sustar a medida. O PSB interpôs uma Ação Direta de Inconstitucionalidade no STF (*ADIn* nº 525), pedindo a suspensão da medida (78). No início de junho, o PT e a FENASTRA também recorreram contra a proposta, respectivamente, com as *ADIns* nºs 529 e 526.

O julgamento da *ADIn* nº 525 do PSB foi interrompido após o pedido de vistas dos autos formulado pelo ministro Paulo Brossard (79). Enquanto isso, o governo defendia a constitucionalidade da medida no Congresso, mas a Comissão Mista que analisava a matéria votou pela não-admissibilidade da MP nº 296 (80).

O relator da *ADIn*, ministro Sepúlveda Pertence, disse durante a sessão de julgamento que se ele deferisse a liminar suspendendo os efeitos da medida, tiraria “do roto para não dar ao esfarrapado”, uma vez que o governo já tinha efetuado o pagamento em folha suplementar para

a maioria dos servidores. O ministro Carlos Velloso, que considerou a MP inconstitucional, ironizou essa postura, citando um ditado popular: “tem razão, mas vai preso assim mesmo”. Na ocasião, Velloso defendeu um firme posicionamento do Supremo para barrar medidas como a nº 296 e completou: “somos hoje uma corte constitucional. Nesse tipo de jurisdição podemos desenvolver argumento que pareceriam, ao juiz comum, políticos” (81).

Ao retomar o julgamento da matéria no dia 12 de junho, a maioria dos ministros decidiu indeferir o pedido de medida cautelar solicitado pelo PSB, transferindo para o Congresso a responsabilidade de resolver a questão (82). O presidente do Tribunal à época, ministro Sidney Sanches, declarou: “a liminar retirava de muita gente modesta, mal paga. Como não posso conceder a outros, não suspendo. Acho que isso poderia servir até de regozijo para o presidente Collor, dizendo que mandou a medida com os reajustes e o Judiciário suspendeu” (83).

A *ADIn* da FENASTRA não foi conhecida pelo Tribunal, que a considerou parte ilegítima para interpor essa espécie de ação, e a do PT teve o pedido de liminar também negado logo em seguida (84).

A oposição entendeu que o Supremo ‘constitucionalizou’ a medida, ao negar os pedidos de liminares, dificultando a rejeição da MP pelo Congresso. Já o presidente e aliados comemoraram a vitória no STF (85) e buscaram novas adesões para a votação da admissibilidade da medida em plenário (86), prometendo aos parlamentares o envio de projeto de lei aumentando o salário dos servidores não contemplados com a nº 296 (87).

Em abril, o governo já tinha enviado ao Congresso projeto de lei concedendo um reajuste de 28% para militares e algumas categorias do funcionalismo civil, o que provocou protestos por parte dos líderes sindicais do setor público. Agora com a derrota no Supremo, eles foram pedir a solidariedade dos parlamentares às suas reivindicações (88).

O Congresso rejeitou, em 26 de junho, a MP nº 296 por 329 votos contra a medida, 111 a favor e 2 abstenções (89), e não escapou das críticas da mídia por conta da posição

adotada, pois aumento para todo o funcionalismo poderia levar ao agravamento dos desarranjos nas contas públicas de uma máquina estatal inchada e ineficiente (90).

Com a rejeição da medida, o Supremo se livrou de decidir o mérito das *ADIns* do PSB e do PT, que ficaram prejudicadas com a perda do objeto que as originou. Caso o mérito dessas ações fosse analisado, o STF deveria manifestar-se sobre o conceito de isonomia salarial estabelecido na Carta de 1988 e, por conseqüência, sobre a constitucionalidade da concessão de aumentos diferenciados entre os servidores públicos federais.

A área militar continuou reclamando dos baixos salários ao lado dos civis (91). Com a rejeição da MP pelo Congresso, os três ministros militares - Mário César Flores (da Marinha), Carlos Tinoco Ribeiro Gomes (do Exército) e Sócrates da Costa Monteiro (da Aeronáutica) - assinaram nota de protesto, no que foram apoiados por Collor (92). A imprensa criticou o comportamento dos militares e o governo tentou responsabilizar o Congresso pela crise (93).

Na iniciativa privada, por outro lado, os trabalhadores já estavam negociando reajustes de salários diretamente com os patrões, desconsiderando a política do governo, visto que o setor reconhecia a redução do poder aquisitivo dos trabalhadores (94).

Nesse momento, o Supremo também impôs derrotas ao governo, como, por exemplo, quando declarou a inconstitucionalidade da Lei nº 8.155/90, que criava uma taxa rodoviária única a partir de março de 1991, e proibiu a cobrança de 270% de correção monetária no imposto de renda de 1990 (95).

As pesquisas de opinião, nessa fase, apontavam declínio nos índices de popularidade do presidente, que tentou adotar uma imagem política de estilo mais moderado (96). Segundo o instituto DataFolha, 63% da população desaprovava as medidas econômicas do Plano Collor II, ao passo que 18% achavam que as medidas eram boas para o país. O governo foi considerado ótimo/bom para 13% dos entrevistados, regular/ruim para 39%, péssimo para 45% e 3% não souberam responder (97).

O Congresso, no entanto, estava preocupado em solucionar a questão salarial dos militares, que ficaram insatisfeitos com a rejeição da MP nº 296 (98). Mas os efeitos da medida

foram mantidos com a edição de um decreto legislativo em 27 de junho, desobrigando os funcionários de devolver o dinheiro ganho a mais, durante a vigência da medida. Enquanto isso, os servidores civis iniciaram uma greve que se espalhou pelo serviço público, somando, aproximadamente, 300 mil o número de funcionários paralisados (99).

O governo enviou ao Congresso a MP nº 298, concedendo um aumento linear para civis e militares em torno de 20% e corrigindo tabelas salariais, significando, na prática, aumentos diferenciados para algumas categorias (100). Mais uma vez a proposta recebeu críticas por parte dos servidores e emendas no Congresso (101). Collor vetou várias dessas emendas, entre elas a que previa a reintegração dos cerca de 50 mil funcionários em disponibilidade remunerada (102). Na imprensa, já se admitia a volta da reindexação salarial como forma de evitar o agravamento das condições de vida dos trabalhadores (103), quando o DIEESE divulgou pesquisa afirmando que, no mês de julho, o salário mínimo do país era o menor desde a sua criação em 1940 (104).

As comemorações do centenário de criação do Supremo, instalado em 28/2/1891, foram suspensas na Câmara em agosto, porque alguns líderes ficaram descontentes com a liminar concedida pelo Tribunal interrompendo a sessão que discutia a punição do deputado Nobel Moura, que agredira a colega Raquel Cândido, ambos do Estado de Roraima (105). Somente em outubro, a homenagem foi concretizada (106).

Em 21 de agosto, o Supremo julgou o mérito da *ADIn* nº 313 do PDT, declarando inconstitucional o Decreto nº 99.300, que determinou o pagamento de salário proporcional ao tempo de serviço para os servidores em disponibilidade (107). Os ministros Marco Aurélio e Ilmar Galvão discordaram da maioria da Corte, sustentando que o decreto não feria a Constituição. Nessas condições, o STF confirmou a liminar que havia concedido há mais de um ano. As demais ações tratando do mesmo assunto, portanto, ficaram prejudicadas.

As discussões entre governo e Congresso, na ocasião, ficaram tensas no tocante à política salarial (108). Por um lado, movimentos sindicais reivindicando a indexação salarial (109) e, de outro, o presidente insistindo na impossibilidade da volta da reindexação (110). A

mídia criticou as disparidades e os altos salários pagos pelo governo à parcela do funcionalismo público (111), bem como a indexação para as faixas até sete salários mínimos, aprovada pelo Congresso (112).

Ainda ao final de agosto, Collor enfrentou problemas também dentro de casa. Demitiu a mulher Rosane da presidência da Legião Brasileira de Assistência (LBA), acusada de desviar recursos públicos na instituição e de comprar, sem licitação e com preços superfaturados, 186 mil cestas básicas, com o objetivo de favorecer parentes nas eleições para o governo de Alagoas no ano anterior (113).

Após 18 meses de um mandato sob suspeita, Collor estava enfraquecido com as diversas denúncias de corrupção dentro do governo (114). No Congresso, os partidos de oposição começaram a negociar a instalação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da corrupção para apurar essas denúncias (115). Contudo, o presidente procurou o apoio dos partidos políticos aliados, na tentativa de superar a crise e aprovar as reformas constitucionais que pretendia propor ao Legislativo (116).

Em setembro, o governo concedeu um aumento médio de 45% para os servidores militares. A insatisfação nos quartéis era tamanha que nem a oposição questionou o reajuste (117), que foi aprovado pelo Congresso (118). Por sua vez, os servidores civis recorreram ao Supremo com um mandado de segurança coletivo contra a lei que autorizou o aumento dos militares, mas o pedido de medida cautelar para suspender os efeitos da norma foi negado pelo Tribunal, que aceitou, em princípio, a argumentação do governo de que não se tratava de reajuste salarial, mas sim de revisão do soldo militar (119).

Nesse mês ainda, o procurador-geral da República ingressou com uma Ação Direta contestando dispositivo da Lei nº 8.216, de 13 de agosto de 1991, que previa o pagamento de pensão às filhas solteiras de militares. O pedido de liminar da *ADIn* nº 574 para sustar o benefício não foi apreciado naquela oportunidade, mas somente em abril do ano seguinte.

Nos meses de setembro e outubro, o Supremo negou seguimento às ações nºs 530 e 557, interpostas, respectivamente, pela FENASTRA e pelo Sindicato Nacional dos Procuradores

Autárquicos dos Assistentes Jurídicos e dos Advogados da Administração Direta, Indireta e Fundacional da União, questionando o aumento das alíquotas de contribuição previdenciária incidentes sobre a remuneração mensal dos servidores civis, determinado pela Lei nº 8.162, de 8 de janeiro de 1991. Essas entidades foram consideradas pelo Tribunal carecedoras de legitimidade para ingressar com Ação Direta.

Também nessa oportunidade chegou ao Supremo a *ADIn* nº 583 da Associação dos Servidores Militares da Reserva Remunerada, Reformados e Pensionistas das Forças Armadas (ASMIR), contestando o artigo 29 da Lei nº 8.216/91, que alterou a contribuição sobre o soldo devida pelo militar para fins de pensão e as regras para o recebimento do benefício. No entanto, somente no ano seguinte, o STF se pronunciou sobre essa ação.

Das 25 ações encaminhadas ao STF por entidades de classe no período analisado, a única que visava à supressão de vantagem de natureza econômica para o servidor público foi impetrada, nesse momento, pela UNAFISCO. A *ADIn* nº 591 contestou a transformação dos cargos da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental em Analista de Orçamento, patrocinada pela Lei nº 8.216/91. Desse modo, os gestores passariam a integrar a carreira de Analista sem a exigência de aprovação em concurso público, mas a ação também não foi conhecida por ilegitimidade da requerente.

As propostas de reforma constitucional do governo foram enviadas ao Congresso no início do mês de outubro e dispunham sobre temas variados, como ajuste fiscal, modernização da economia, advocatária, comercialização de sangue e autonomia universitária. O PFL prometeu apoio às mudanças, mas o governador da Bahia, Antônio Carlos Magalhães, exigiu do governo moralização da administração pública, com o fim da “República de Alagoas” (120). Por outro lado, Collor tinha dificuldades para iniciar os entendimentos com o grupo de aliados, porque se sentia isolado e temia um processo de *impeachment* (121).

Representantes dos três poderes discutiam a questão da isonomia salarial para os servidores públicos federais, enquanto o Congresso apreciava o projeto de lei do deputado José Serra (PSDB-SP), que limitava em 55% da receita corrente líquida do governo os gastos com o

funcionalismo nas três esferas administrativas (122). Segundo a avaliação do Ministério da Economia, a despesa com pessoal da União, Estados, Municípios e Distrito Federal, nos últimos 24 meses, era de 10,49% do PIB em 1990, isto é, US\$ 31,1 bilhões (123).

O governo propôs, em fins de outubro, a substituição de 31 tabelas salariais do funcionalismo público por apenas três (124). O projeto de lei, que ficou conhecido como Carreirão, ainda estava longe de atender às expectativas dos servidores, que, pelas contas do DIEESE, deveriam receber aumentos da ordem de 850% para repor as perdas salariais acumuladas entre janeiro de 90 e outubro de 91 (125). Mas o governo recuou e retirou do Congresso esse projeto que previa aumentos entre 27% e 93% para os servidores, definindo um reajuste linear de 20% para todos os civis e militares. Até esse momento, militares e diplomatas já tinham recebido cerca de 90% de aumento acima dos valores concedidos aos civis (126).

Também em outubro, o procurador encaminhou Ação Direta ao Supremo com pedido de liminar, para suspender dispositivo do RJU (Lei nº 8.112/90) que dispunha sobre contagem de tempo de serviço dos servidores para fins de aposentadoria. O objetivo da *ADIn* nº 609 era a supressão de vantagem autorizada pela referida lei, entretanto, somente no ano seguinte, a medida cautelar seria julgada.

Outra ação de iniciativa do procurador, nesse período, foi a de nº 613, contestando a proibição do saque do FGTS pelos servidores ex-celetistas, determinada pela Lei nº 8.162/91, e que já tinha sido objeto de discussão nas ações nºs 433 e 444. Sem pedido de liminar, a ação só recebeu julgamento de mérito em 1993.

O Congresso aprovou, novamente, projeto de lei de política salarial, garantindo a correção mensal dos salários com base nos índices de inflação, mas o governo anunciou que haveria quebraadeira nas contas da Previdência Social, dos Estados e dos Municípios, e os parlamentares não derrubaram o veto do presidente ao projeto (127).

O governo propôs, então, a concessão de três abonos de 10.500 cruzeiros para quem recebesse até um salário mínimo no setor privado (128), enquanto a equipe econômica relançava a idéia da prefixação de preços e salários (129) e discutia propostas para atenuar os

efeitos da recessão. Para o setor público, o governo concedeu aumentos para o primeiro escalão entre 177% e 301% e para civis e militares, 100% de aumento parcelado em três vezes (130).

No balanço de fim de ano, recessão, desemprego e escândalos, num governo que já não se acreditava que pudesse mudar o curso dos acontecimentos (131).

Collor iniciou o seu terceiro ano de mandato rejeitado por 63% da população, segundo pesquisa DataFolha, e pediu a solidariedade do Congresso, que, por tantas vezes, tinha desqualificado (132). Em meio a denúncias de corrupção dentro do governo, a administração collorizada se assemelhava a do antecessor, José Sarney, que serviu de tema para empolgar os palanques de campanha (133).

O presidente, desacreditado no Congresso e pressionado pela opinião pública, convocou o PFL para dar novo contorno político ao governo (134). A reforma ministerial começou com as demissões dos ministros da Saúde, Alcení Guerra (acusado de cometer irregularidades em sua pasta), e Carlos Chiarelli, da Educação (135).

A primeira vitória no Congresso veio com a obstrução da votação de um decreto daquele Legislativo em substituição ao decreto presidencial que adiou para 1993 o pagamento do reajuste de 147% nos benefícios de aposentados e pensionistas da Previdência Social (136).

Em fevereiro, o irmão do presidente, Pedro Collor, declarou à revista *Veja* possuir um dossiê relatando operações irregulares de Paulo César Farias - o amigo do presidente já implicado no caso VASP/PETROBRÁS e freqüentemente citado na imprensa como um dos integrantes da 'República de Alagoas' com grande influência no governo. Mas o que não se poderia imaginar era que a partir desse episódio começaria o irreversível declínio do governo Fernando Collor.

Com a inflação do mês de fevereiro em 24,79% e o salário mínimo valendo menos de 60 dólares, a única saída para o presidente era recomeçar (137). Collor reforçou a nova fase com a demissão do porta-voz alagoano Cláudio Humberto, dono de uma postura agressiva na defesa dos aliados e no ataque aos inimigos do presidente (138). Inaugurou o primeiro Centro

de Apoio Integrado à Criança (CIAC) do Ministério da Educação, um projeto semelhante ao desenvolvido pelo governador Leonel Brizola no Rio de Janeiro (139), e comemorou com seu ministro da Agricultura, Antônio Cabrera, uma safra de grãos superior a de anos anteriores (140).

A política salarial proposta pelo governo previa, para a faixa até três salários, reajuste bimestral de 50% da inflação e acerto final no quadrimestre pelo Fator de Atualização Salarial (FAS) (141). Entretanto, a livre negociação para as faixas salariais acima desse teto prejudicava, em especial, a classe média (142).

A última parcela dos 100% de aumento concedido aos servidores públicos civis e militares foi paga em março. Para evitar distúrbios no meio militar (143), já em abril, o governo enviou projeto de lei prevendo um novo aumento de 80% para os funcionários, parcelado em três vezes (144).

A imprensa, nesse momento, procurou divulgar as disparidades salariais entre os funcionários do Executivo, Legislativo e Judiciário (145), ao tempo em que criticava o conceito de isonomia salarial previsto no texto constitucional (146); mas Collor afirmou querer apressar esse processo e a comissão formada por representantes dos três poderes prosseguiu o debate sobre o assunto (147).

De janeiro a abril, o procurador-geral submeteu à apreciação do Supremo Tribunal Federal uma série de Ações Diretas de Inconstitucionalidade, com o objetivo de sustar o pagamento de diferenças salariais relativas às URP's, expurgadas de correções salariais dos trabalhadores por sucessivos planos econômicos em 1987, 1988 e 1989, e que estava sendo autorizado por meio de resoluções administrativas em diversos tribunais do país (148).

Essas ações do procurador contestaram atos normativos dos seguintes órgãos da justiça: Tribunal Regional do Trabalho (TRT) da 4ª Região - *ADIn* nº 661; TRT da 1ª Região - *ADIn* nº 663; TRT da 10ª Região - *ADIn* nº 681; STJ - *ADIn* nº 693; Superior Tribunal Militar (STM) - *ADIn* nº 694; Tribunal Superior Eleitoral (TSE) - *ADIn* nº 696; Tribunal de Contas da União (TCU) - *ADIn* nº 697; Tribunal Regional Eleitoral (TRE) de Minas Gerais - *ADIn* nº 721;

TRT da 15ª Região - *ADIn* nº 726; TRT da 13ª Região - *ADIn* nº 727; TRT da 7ª Região - *ADIn* nº 728; TRT da 11ª Região - *ADIn* nº 729; e TRT da 9ª Região - *ADIn* nº 730. E tão logo as *ADIns* foram sendo encaminhadas ao STF, os ministros deferiam os pedidos de medida cautelar para suspender os reajustes autorizados. Posteriormente, as ações receberam decisão de mérito, que confirmou o entendimento da Corte quando concedeu as liminares solicitadas, mas, somente no ano seguinte, o Tribunal manifestar-se-ia, conclusivamente, numa Ação Direta sobre o direito dos servidores às URP's.

Ainda versando sobre a concessão de URP's, outras quatro ações foram interpostas nesse período e tiveram as liminares deferidas pelo STF para sustar esses reajustes salariais, todavia estão pendentes de julgamento quanto ao mérito. Através das *ADIns* nºs 662, 664, 695 e 740, o procurador questionou a constitucionalidade das decisões, respectivamente, dos Tribunais Regional do Trabalho da 3ª Região, Regional do Trabalho da 2ª Região, Superior do Trabalho e Regional Eleitoral de São Paulo, que autorizaram o pagamento de URP's aos funcionários dos seus quadros de pessoal.

Também entre os meses de fevereiro e março, o Supremo deferiu liminares nas ações nºs 658, 666, 683 e 684, todas de autoria do procurador, para impugnar as resoluções administrativas do Tribunal Regional Federal (TRF) da 5ª Região, do TRE de Pernambuco, do TRT da 12ª Região e do TRE do Rio Grande do Norte, respectivamente, que concederam reajustes salariais a seus funcionários pelo IPC de março de 1990 (84,32%). O mérito dessas ações foi julgado nos anos seguintes, reafirmando o entendimento expresso pelo STF por ocasião do deferimento das cautelares.

E com a *ADIn* nº 722, o procurador-geral da República buscou junto ao Supremo a suspensão de dispositivo da Lei nº 8.216/91 que transformou os cargos da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental em Analista de Orçamento - ação semelhante à interposta pela UNAFISCO (*ADIn* nº 591) em setembro do ano anterior e que não foi conhecida pela Corte. Dessa vez, o STF deferiu a liminar para suspender os efeitos da lei nesse ponto, mas a ação não recebeu, ainda, julgamento de mérito.

Enquanto isso, o Congresso aprovou o reajuste salarial de 80% para os servidores e mais 87% para a magistratura. Collor, no entanto, negou o aumento dos juízes (149) e o Legislativo escapou do *lobby* dos magistrados interessados na derrubada do veto presidencial (150). Como os demais servidores, os magistrados receberam somente o reajuste de 80% nos salários.

Na tentativa de atrair novos partidos para a base de sustentação do governo no Congresso, entre eles o PDT e o PSDB, o presidente divulgou um documento contendo as principais questões a serem enfrentadas pela sua administração (151).

Em abril, o Supremo indeferiu o pedido de liminar formulado pelo procurador, em setembro de 1991, na *ADIn* nº 574, mantendo, assim, até a decisão final da matéria, o direito das filhas solteiras ao recebimento de pensão militar. Por outro lado, o Tribunal deferiu liminar requerida pelo procurador na *ADIn* nº 609, suspendendo a fórmula de contagem de tempo de serviço do servidor público civil para efeitos de aposentadoria, prevista no RJU, e que beneficiava esses trabalhadores. Em fevereiro de 1996, o STF julgou procedente a ação, confirmando, portanto, a decisão adotada quando da concessão do pedido de medida cautelar.

O Supremo Tribunal Federal ainda não tinha decidido sobre a constitucionalidade do decreto presidencial que adiou o pagamento do reajuste de 147% nos benefícios dos aposentados e pensionistas para 1993, e o ministro da Previdência Social, Reinold Stephanes, já anunciava um déficit nas contas da sua pasta da ordem de 1,8 trilhão de cruzeiros no ano (152).

Dando seqüência à nova fase do seu mandato, Collor autorizou investimentos de Cr\$ 630 bilhões em rodovias, Cr\$ 550 bilhões em habitação e Cr\$ 70 bilhões em educação, além da construção de duas mil creches pela LBA, para atender a cerca de 200 mil crianças até seis anos de idade. Prometeu o aprimoramento do seguro-desemprego, a reestruturação do Sistema Nacional de Emprego e maior utilização do Fundo de Desenvolvimento Social no financiamento de obras de rede de esgotos e moradias (153).

A comissão criada para estudar a isonomia salarial chegou ao final de maio sem consenso quanto ao modo de implantação dessa política. No período, o ministro da Economia fez críticas ao Legislativo por pagar altos salários aos seus funcionários em descompasso com o padrão do Executivo (154); o ministro da Marinha, Mário César Flores, criticou o projeto elaborado pela comissão (155); e a imprensa atacou a proposta de isonomia salarial no setor público, uma vez que os servidores desfrutavam de privilégios inconcebíveis para os demais trabalhadores, tais como estabilidade no emprego, aposentadoria integral e moradia funcional (156). Durante a fase de negociações na comissão, a Câmara dos Deputados aprovou projeto de resolução aumentando em 30% os salários dos servidores daquela Casa, acentuando, ainda mais, a insatisfação da área militar (157).

Na revista *Veja*, que circulou em 13 de maio, Pedro Collor assegurou que Paulo César Farias movimentava contas bancárias em paraísos fiscais, dinheiro esse obtido graças a sua influência no governo do amigo Fernando Collor. Pedro pediu a abertura de inquérito policial contra Paulo César (158) e, em seguida, foi destituído pela mãe do comando das Organizações Arnon de Mello da família, em Maceió (159). Mas, em 27 de maio, Pedro fez novas declarações à revista, acusando o presidente de usar Paulo César Farias como instrumento para a realização de negócios ilícitos dentro da administração pública.

A oposição começou a discutir a renúncia do presidente e a instalação de uma CPI para estudar o caso (160). Temendo a adesão do grupo de aliados à idéia de criação da CPI (161), Collor partiu para a ofensiva: foi à televisão garantir que as afirmações de Pedro eram falsas e mandou que a Polícia Federal investigasse as denúncias do irmão (162), abrindo processo contra ele por calúnia e difamação (163). O procurador-geral da República também determinou a abertura de inquérito na Polícia Federal para apurar as denúncias de crimes cometidos contra a administração pública envolvendo Collor, a ex-ministra Zélia, Paulo César e seu sócio Jorge Bandeira de Mello (164).

Em cerimônia de assinatura de vários convênios no Palácio do Planalto, 22 governadores prestaram solidariedade ao presidente e defenderam o seu governo das acusações de Pedro Collor (165).

Ainda no início de junho, a CPI foi instalada. No dia 28, a revista Istoé publicou reportagem na qual Francisco Eriberto França, motorista da secretária do presidente, confirmava que as contas bancárias desta funcionária eram abastecidas com recursos provenientes das empresas EPC e Brasil Jet, de Paulo César Farias, e que serviam para o pagamento das despesas do presidente e de sua família.

Os partidos de sustentação do governo, em especial o PFL, cobraram uma declaração convincente do presidente, que falou em cadeia de rádio e televisão, sem, contudo, apresentar provas de sua inocência (166).

No final de junho, o Supremo decidiu favoravelmente ao reajuste de 147% nos benefícios dos aposentados e pensionistas, contrariando a vontade do governo, e pelo fim da cobrança da Taxa Referencial (TR) como índice de correção para o Sistema Financeiro de Habitação, em vigor desde abril de 1991. Por outro lado, não se livrou das críticas da imprensa de que o recesso forense de julho adiaria o julgamento de processos importantes em tramitação na Corte, como a decisão sobre a constitucionalidade do Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL); a *ADIn* nº 613 do procurador, pedindo a declaração de inconstitucionalidade da lei que proibiu o saque do FGTS dos funcionários públicos ex-celetistas; e a *ADIn* nº 534, tratando do confisco dos cruzados novos, que perderia o seu objeto em agosto, com a devolução da última parcela do dinheiro bloqueado (167).

Também em fins de junho, Collor pediu ao Congresso autorização para usar o instituto da lei delegada com o propósito de dispor sobre a isonomia salarial entre os três poderes e conseguiu (168). Nessa fase, o governo elaborou projeto estabelecendo um limite salarial para os funcionários públicos no valor da remuneração recebida por um ministro do Supremo, o recebimento por viúvas e pensionistas do valor integral dos soldos militares, a possibilidade de criação de gratificações especiais e promoveu ajustes em tabelas salariais dos servidores.

Enquanto os militares criticavam as propostas do governo e pediam aumento de 99% para todos os servidores (169), a primeira etapa da isonomia foi aprovada pelo Congresso. Para o servidor militar, foi criada a Gratificação de Atividade Militar (GAM) de 160% sobre o soldo básico, parcelada em três vezes, e para os civis, foi criada a Gratificação de Atividade Executiva (GAE) no valor de 80% sobre o vencimento, parcelada em duas vezes, além da aglutinação de várias tabelas salariais (170). Ainda nesse momento, o governo enviou outro projeto de lei ao Congresso, concedendo mais 20% de reajuste salarial linear para os servidores públicos civis e militares, que foi aprovado em setembro nas duas Casas.

Para manifestar o apoio do PFL ao presidente e ao projeto de reforma fiscal preparado pelo governo, o senador Raimundo Lira, da Paraíba, promoveu um encontro entre Collor e seus principais auxiliares com vários empresários (171). E para prestigiar a sua base política, o governo prometeu liberar recursos, a começar pela pasta da Assistência Social, comandada pelo deputado pefelista Ricardo Fiúza (172).

O presidente, a fim de se defender da acusação de que recursos financeiros provenientes de contas fantasmas de empregados ligados a Paulo César Farias pagavam as suas despesas e as da família, declarou que fizera um empréstimo no Uruguai, no valor de US\$ 5 milhões, dinheiro esse impropriamente administrado pelo secretário particular, Cláudio Vieira, já demitido. Contudo, outra testemunha da CPI, a secretária Sandra de Oliveira, afirmou que o referido empréstimo era uma farsa montada pelos assessores de Collor no escritório do seu chefe, Alcides Diniz (173).

As investigações da CPI, portanto, comprometiam cada vez mais o presidente da República, estimulando as discussões entre líderes políticos em torno da necessidade da formação de um novo governo de coalisão (174).

Collor, por sua vez, aproximou-se do bloco parlamentar Centrão, especializado na política de barganhas (175), distribuiu recursos da ordem de Cr\$ 177 bilhões para governadores nordestinos, destinou US\$ 276 milhões para a Ferronorte (ferrovia que ligaria São Paulo a Mato Grosso) e outros US\$ 100 milhões para a Linha Vermelha de Brizola (176).

De qualquer maneira, as primeiras defecções na base de sustentação do governo aconteceram. O ministro da Educação, José Goldemberg, se demitiu (177), o governador do Mato Grosso do Sul, Jaime Campos, liberou sua bancada pefelista na votação para abertura do processo de *impeachment* do presidente, o senador maranhense, Eptácio Cafeteira, declarou o seu rompimento com o Planalto (178), e o governador de Pernambuco, Joaquim Francisco, adotou abertamente a tese do afastamento de Collor (179).

Os principais líderes de oposição ao governo promoveram atos a favor do *impeachment* do presidente pelo país. Juntos pela mesma causa encontravam-se os presidentes do PT, Luís Inácio Lula da Silva, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Orestes Quércia, e do PSDB, Tasso Jereissati, além da família Sarney (o ex-presidente da República e os filhos deputados federais Sarney Filho e Roseana) e de políticos do PFL (180). Collor garantiu que não renunciaria (181), no entanto, foi abandonado ainda pelos governadores Brizola e Antônio Carlos (182).

O presidente, confiando no próprio carisma, durante cerimônia no Palácio, pediu manifestação “verde e amarela” por parte da população em apoio ao seu governo (183). Mas as cores da bandeira nacional foram substituídas pela cor negra, quando milhares de pessoas foram ocupando as ruas das principais cidades do Brasil, no período que antecedeu ao *impeachment* (184). Representantes da Igreja católica (185) e empresários (186) também cobravam o fim da corrupção no governo.

O relatório da CPI do caso Paulo César foi votado no final de agosto, e, em 1º de setembro, com base nesse documento, Barbosa Lima Sobrinho e Marcello Lavenere Machado assinaram o pedido de abertura do processo de *impeachment* do presidente, que foi entregue à Câmara para deliberar sobre a sua admissibilidade (187).

Ainda em agosto, o ministro do Trabalho e da Administração Federal, João Mellão Neto, divulgou estudo da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), reconhecendo a inexistência de funcionários em excesso no governo (188). Por sua vez, os militares

manifestaram descontentamento com o adiamento do anúncio pelo governo de novas propostas sobre a questão da isonomia salarial (189).

No Supremo, a Federação Nacional dos Fiscais de Contribuições Previdenciárias (FENAFISP) impetrou uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (*ADIn* nº 772) contestando a Lei Delegada nº 12, de 7 de agosto de 1992, que concedeu a gratificação de 160% aos militares, não extensiva aos servidores civis (190). Todavia, o STF não apreciou o pedido de liminar formulado pela requerente, por considerá-la parte ilegítima para interpor esse tipo de ação.

Em setembro, o PDT ingressou com outra ação no Supremo, em substituição à de nº 760 que não foi admitida pelo Tribunal por questões de ordem processual. A *ADIn* nº 778 alegou a inconstitucionalidade de dispositivos da Lei nº 8.270, de 17 de dezembro de 1991, e do Decreto nº 493, de 10/4/92, que criou e regulamentou, respectivamente, gratificação especial de localidade para os servidores, mas não autorizou a sua incorporação nos salários. Essa ação, que não teve pedido de medida cautelar, recebeu julgamento quanto ao mérito somente em outubro de 1994. Também nesse período, o STF se manifestou sobre a *ADIn* nº 583 da ASMIR, negando-lhe seguimento, por considerar a entidade parte ilegítima para ajuizar ação dessa espécie.

A Comissão Especial da Câmara que analisaria o pedido de autorização para processar o presidente por crime de responsabilidade foi instalada no dia 2 de setembro, e logo o governo recorreu à distribuição de verbas orçamentárias para atender aos pleitos parlamentares, na tentativa de reverter o quadro que já se apresentava desfavorável a Collor (191).

Durante os trabalhos da Comissão, o Supremo exerceu um papel fundamental ao decidir questões controvertidas surgidas ao longo do processo: reconheceu a validade da Lei nº 1.079, de 1950, para regular o processo de *impeachment* (192); ampliou o prazo de defesa pedido por Collor para 10 sessões (o presidente da Câmara havia estabelecido o prazo de cinco sessões) (193); e autorizou a utilização do voto nominal e aberto no julgamento do pedido de

impeachment pela Câmara dos Deputados - essa decisão, inclusive, foi tomada em sessão transmitida ao vivo para todo o país pela primeira vez na história do Tribunal (194).

Antes da histórica sessão, o presidente do Supremo, ministro Sidney Sanches, ao comentar uma possível influência das manifestações favoráveis ao *impeachment* na decisão da Corte declarou: “não creio que o juiz seja insensível à opinião pública. Não somos indiferentes à opinião pública. O importante é que o juiz tenha essa independência e essa coragem de decidir de acordo com sua consciência” (195). O resultado do julgamento rendeu ao Supremo muitos elogios na mídia e no Congresso e contribuiu para a definição *pró-impeachment* de parlamentares até então indecisos (196).

Em 29 de setembro, a Câmara autorizou a abertura do processo de *impeachment* por 441 votos a favor, 38 contra, 23 ausências e uma abstenção (197). No dia seguinte, o presidente do Senado, Mauro Benevides (PMDB-CE), instalou a Comissão Especial do Senado encarregada de julgar o presidente Collor, que ficaria afastado do exercício do cargo por 180 dias (198).

3.2. O Governo Itamar Franco

O vice-presidente Itamar Augusto Cautiero Franco assumiu o exercício da presidência da República em 2 de outubro, prometendo um governo sem corrupção (199) e sem choques econômicos (200). Conquistou o apoio do PMDB (201) e dividiu cargos ainda com o PSDB, PDT e PT (202). O governo Itamar, portanto, iniciou totalmente vinculado ao Congresso que afastara Collor (203).

Os servidores públicos civis e militares pediram a Itamar mudanças na lei de isonomia salarial e uma política salarial mais justa para o funcionalismo (204). Para os civis, a principal reivindicação era a extensão da GAE de 160% a todos os servidores (205). Com a Lei nº 8.460, de 17 de setembro de 1992, além das alterações promovidas em algumas tabelas salariais, outras categorias do funcionalismo civil foram contempladas com a gratificação de 160%.

Nessa ocasião, o procurador ingressou com uma Ação Direta no Supremo contestando a incidência de alíquotas diferenciadas sobre a remuneração mensal dos servidores públicos civis para fins de contribuição previdenciária, estabelecida na Lei nº 8.162/91. A *ADIn* nº 790, que visava assegurar contribuição equânime entre os funcionários, teve o seu pedido de liminar imediatamente deferido pelo STF. Essa matéria, inclusive, foi objeto das ações nºs 530 e 557 interpostas por entidades de classe e não admitidas pela Corte.

Contrário ao interesse dos servidores, o procurador buscou, por meio da *ADIn* nº 785, suspender resolução administrativa do TRF da 1ª Região que autorizava o preenchimento de vagas na carreira de Técnico Judiciário daquele Tribunal pelas modalidades de ascensão e promoção de servidores já ocupantes de outros cargos no órgão. Nessas condições, os servidores seriam promovidos sem a competente aprovação em concurso público, desconsiderando-se a exigência do artigo 37, inciso II, da Constituição. O Supremo deferiu a liminar solicitada e a ação ainda não recebeu decisão de mérito.

O governo Itamar, sem dinheiro para programas sociais (206), já em novembro era atacado pelo Congresso e líderes políticos por sua inércia (207). Além do mais, a base política de Itamar estava rachada em torno das negociações sobre a distribuição de cargos federais (208). Mas o presidente reagiu, aprovando uma proposta de pacto social e prometendo ao setor empresarial que o Estado não interviria na economia (209).

Os militares continuavam insatisfeitos com os seus salários (210) e o ministro do Trabalho, Walter Borelli, reconheceu a necessidade de recompor o poder aquisitivo dos funcionários públicos (211). Já os trabalhadores da iniciativa privada, em sua maioria, estavam recebendo reajustes mensais de salário (212). No entanto, o ministro do Planejamento, Paulo Haddad, descartou qualquer possibilidade de abono, gatilho ou prefixação salarial para os trabalhadores em geral. Borelli, então, passou a defender o aumento das antecipações bimestrais e a correção do salário mínimo a cada dois meses (213).

A CONDSEF, juntamente com outras entidades, encaminharam *ADIn* ao Supremo questionando a legalidade das diferentes tabelas salariais e gratificações dos servidores civis e

militares, constantes da Lei nº 8.460/92. Na *ADIn* nº 797, as requerentes não solicitaram medida cautelar e o Supremo até então não julgou o mérito da ação. Considerando a jurisprudência do Tribunal, a tendência é que essa *ADIn* não seja apreciada no seu mérito em função das partes que interpuseram a Ação Direta, sem falar que alguns dispositivos contestados estão prejudicados em virtude de alterações promovidas na legislação pertinente à isonomia salarial.

Também a UNAFISCO ingressou com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (*ADIn* nº 809) no Supremo, refutando a mencionada lei (214). Só que o STF reiterou o entendimento manifestado quando analisou a *ADIn* nº 591 dessa entidade, concluindo pela carência de legitimidade da requerente para interpor ação dessa espécie. Nessas condições, o pedido de liminar formulado pela entidade ficou prejudicado e a ação foi arquivada.

Favorável ao interesse de parte do funcionalismo público, a *ADIn* nº 799, de iniciativa do procurador, requereu ao Supremo a declaração de inconstitucionalidade por omissão da Lei nº 7.719, de 6 de janeiro de 1989, que incluiu a categoria funcional de Inspetor de Segurança Judiciária no Grupo-Atividades de Apoio Judiciário do Quadro de Pessoal da Secretaria do TSE, e não a categoria de Atendente Judiciário. Sem pedido de medida cautelar, a ação está pendente de julgamento de mérito.

Em atenção ao artigo 37, inciso II, da Constituição, que só autoriza a investidura em cargo ou emprego público efetivo mediante aprovação em concurso público, o PT questionou a constitucionalidade de resoluções da Câmara dos Deputados que permitiam a mudança de uma carreira para outra pelos servidores da Casa por meio de progressão funcional, mas o pedido de liminar da *ADIn* nº 806 só foi apreciado um ano depois.

Na mesma linha da citada *ADIn* nº 583, a Associação de Pensionistas das Forças Armadas (APFA) apresentou nova Ação Direta de Inconstitucionalidade ao Supremo. Porém, a autora da *ADIn* nº 808 também foi considerada carecedora de legitimidade e a ação foi rejeitada pela Corte.

Ainda nesse período, o Supremo julgou inconstitucional dispositivo do Regime Jurídico Único que permitia aos servidores públicos ajuizar dissídio coletivo na Justiça do Trabalho (215).

No Senado, os advogados de Collor continuaram alegando a veracidade do empréstimo no Uruguai e tentando desvincular o presidente afastado de Paulo César Farias, mas também requereram no Supremo a prorrogação do prazo estabelecido para a defesa e o impedimento de 29 senadores - que foram negados pelo STF (216).

Paralelamente a esses acontecimentos, o Supremo encaminhou à Câmara pedido de licença para processar Collor por crime comum, a partir de denúncia formulada pelo procurador-geral (217). Em votação simbólica, a Câmara modificou o seu Regimento Interno para permitir que a votação fosse por voto aberto e nominal, entretanto, recebeu críticas pela autorização de procedimento tão casuístico (218).

No dia 27 de novembro, a Comissão do Senado aprovou relatório contra Fernando Collor (219). O presidente afastado tentou negociar votos com os demais senadores (220) e até destituiu, na véspera do julgamento, o seu advogado, tumultuando o processo (221). Segundo pesquisa realizada pelo instituto Gallup, nesse momento, 87% da população desejava a condenação de Collor (222).

De qualquer modo, o julgamento ocorreu no dia 29 de dezembro, e Collor, prevendo a sua condenação, renunciou depois de iniciada a sessão no Senado (223), o que gerou controvérsias entre juristas e políticos acerca da validade da decisão dos senadores de prosseguir com a votação, inabilitando-o a ocupar cargo público pelo prazo de oito anos (224).

Em dezembro, a Câmara aprovou lei salarial prevendo antecipações salariais de pelo menos 60% da inflação acumulada a cada dois meses para as faixas salariais até seis mínimos para os trabalhadores em geral, inclusive do setor público, e salário mínimo de US\$ 100 em janeiro de 1993 (225), mas civis e militares, ainda insatisfeitos com a isonomia, cobraram do governo a recomposição dos seus salários (226). O governo prometeu reestudar a questão (227)

e concedeu reajuste de 100% a partir do mês de janeiro e um abono de Cr\$ 102 mil para todos os servidores (228).

O ano de 1993 caracterizou-se por articulações políticas em torno da realização do plebiscito para a escolha da forma e do sistema de governo do país e do início dos trabalhos de revisão constitucional. No artigo 2º do ADCT, estava prevista uma consulta plebiscitária, em 7 de setembro de 1993, para a definição pelo eleitorado da melhor forma de governo (república ou monarquia constitucional) e do sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) para o país. Depois, em outubro, quando completados cinco anos da promulgação da Carta Política de 1988, conforme o artigo 3º do ADCT, teria início o processo de revisão constitucional.

Esse ano ainda seria marcado pela instalação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito para apurar denúncias de fraudes cometidas por parlamentares no orçamento da União, que comprometeu as atividades do Congresso revisor.

Empossado no cargo de presidente da República em 29 de dezembro de 1992, Itamar Franco recebeu, de imediato, o apoio dos presidentes dos 19 partidos com representação no Congresso à tese da governabilidade (229). O presidente do PMDB, Orestes Quércia, anunciou o apoio total do seu partido aos dois anos de mandato de Itamar, credenciando, assim, os peemedebistas a pleitearem cargos federais. Da mesma forma se posicionou o Partido Liberal (PL), de Álvaro Valle. Luís Inácio Lula da Silva disse que estava disposto a colaborar com Itamar, embora não falasse pelo partido, pois o diretório nacional decidiu que o PT era oposição ao governo (230).

Itamar procurou cultivar a imagem de homem simples perante a opinião pública (231), sem poupar críticas a prefeitos e governadores, responsabilizando as administrações estaduais e municipais pelas altas taxas de inflação no país (232).

Nesse período, Paulo Haddad deixou o ministério do Planejamento para Yeda Crusius do PSDB e assumiu a pasta da Economia, no lugar de Gustavo Krause, do PFL pernambucano, que se demitira. Ainda que sem o aval do seu partido, a petista Luiza Erundina assumiu a Secretaria de Administração Federal (SAF). Completando a equipe esquerdista de Itamar, para

o ministério da Saúde, foi Jamil Haddad (PSB); para a pasta do Trabalho, Walter Barelli, cuja carreira de economista estava atrelada ao DIEESE; e como líder do governo na Câmara, o deputado comunista Roberto Freire (233).

A política salarial, aprovada pelo Congresso no final de 1992, acreditavam os parlamentares e a mídia, amenizaria um pouco os problemas financeiros enfrentados pela classe trabalhadora, em função das altas taxas de inflação (234). Os funcionários públicos militares ganharam, na data-base em janeiro, reajustes salariais em torno de 127% a 160%, enquanto os servidores civis levaram, igualmente, 100%. As funções de Direção e Assessoramento Superiores (DAS) foram ainda aumentadas em 134% (235). De acordo com os índices do DIEESE, as perdas salariais dos servidores públicos, nesse momento, chegavam a 689% (236), e o governo prometeu enviar ao Congresso projeto de lei prevendo reajuste quadrimestral de salários para o funcionalismo, nos mesmos moldes do setor privado (237).

Em 11 de fevereiro, o Supremo deferiu liminar pedida pelo procurador na *ADIn* nº 837, suspendendo, assim, vários dispositivos de leis, inclusive do RJU (Lei nº 8.112/90), que autorizavam o provimento de cargos públicos efetivos por progressão funcional ou aproveitamento de servidores requisitados, sem a necessária aprovação em concurso público (238). Essa ação encontra-se pendente de decisão de mérito, conforme a última revisão dos dados desta pesquisa.

No dia 26, o STF julgou o mérito da *ADIn* nº 790, também de autoria do procurador, e confirmou a declaração de inconstitucionalidade do artigo 9º da Lei nº 8.162/91, que estabeleceu a incidência de alíquotas diferenciadas sobre a remuneração mensal dos servidores civis para efeitos de contribuição previdenciária, manifestada quando do julgamento do pedido de liminar em outubro do ano anterior (239), ficando autorizada, então, a aplicação da alíquota única de 6%.

No início de março, Paulo Haddad deixou a pasta da Economia após divergências com Itamar (240). O nome de Eliseu Resende para ocupar o principal ministério do governo não foi bem recebido pelos formadores de opinião. Eliseu foi acusado de manter relações escusas com

empreiteiras, além de já ter sido condenado pelo TCU, que detectou irregularidades nas concorrências realizadas pelo Departamento Nacional de Estradas e Rodagem (DNER), à época em que ele era o chefe (241). Itamar, por outro lado, distribuiu cargos do segundo escalão do governo, na expectativa de agradar correligionários (242), e demitiu apadrinhados do inimigo Antônio Carlos Magalhães (243).

Nesse período, empresários e trabalhadores defenderam a indexação mensal dos salários que estava sendo objeto de discussão no Congresso (244). Para os servidores da União, o governo não tinha definido nova política salarial (245), entretanto, os militares continuavam reclamando das defasagens salariais entre os três poderes e pediram 36% de aumento (246). Erundina aceitou o índice e teve o seu primeiro confronto com a área econômica do governo que só admitia 12% de reajuste (247). A imprensa dividiu-se em opiniões favoráveis e contrárias ao aumento pretendido pelos servidores (248), mas o índice de 33% definido por Itamar ficou, sem dúvidas, mais próximo do esperado pelos funcionários (249).

Ainda em março, o Senado Federal e o TCU, ignorando a lei da isonomia, aumentaram a Gratificação de Atividade Legislativa (GAL) de 153% para 367% sobre o vencimento dos seus funcionários. Por intermédio de duas *ADIns* (nºs 870 e 871), esses aumentos foram contestados pelo procurador em maio no Supremo, que deferiu, de imediato, o pedido de liminar para suspender os efeitos dessas resoluções do Legislativo (250). A decisão do Supremo foi elogiada pela imprensa, que reconheceu na Corte até a função de guarda moral do orçamento federal (251).

No entanto, essas *ADIns* não receberam decisão de mérito, pois perderam o objeto que as originou, com a revogação dos atos normativos pelo próprio Senado e TCU. Todavia, pode-se interpretar que o procurador logrou êxito no Supremo com essas ações, na medida em que foi a partir do deferimento dos seus pedidos de medida cautelar que os atos contestados foram revogados.

Mas, nessa ocasião, o próprio Supremo foi acusado de cometer ato contrário à isonomia salarial ao permitir a incidência da gratificação de atividade pelo desempenho de função sobre as funções de DAS e de representação de gabinete (252).

Em abril, os índices de aprovação ao governo Itamar revelaram sinais de declínio. Pesquisa nacional DataFolha registrou que 54% dos entrevistados consideravam o governo regular, 21% ruim/péssimo, 18% ótimo/bom e 7% não souberam responder, em comparação com os 44%, 8%, 36% e 11%, respectivamente, registrados em fevereiro (253).

Itamar acusou a oposição de ignorar a crise por que passava o país, entendendo que as críticas de imobilismo do governo, desferidas por adversários políticos, refletiam um precipitado debate em torno da sucessão presidencial (254), e, ainda como resposta, divulgou um conjunto de medidas, como a retomada dos investimentos públicos, a redução de despesas inseridas no orçamento pelo Congresso, o corte de gastos em estatais e o incremento das privatizações, além da reativação das câmaras setoriais para estimular a agroindústria, a construção civil, a construção naval e a indústria automobilística (255).

Embora na iniciativa privada, cada vez mais, os salários dos trabalhadores estivessem sendo reajustados mensalmente (256), quando a Comissão do Trabalho da Câmara aprovou projeto de lei nesse sentido sofreu críticas da imprensa (257). O mesmo ocorria em relação aos servidores públicos, considerados numerosos, mal distribuídos na administração e com estabilidade no emprego - um verdadeiro obstáculo à melhoria dos serviços prestados pelo Estado (258).

Ainda no mês de abril, o STF julgou improcedente a ação nº 613 de autoria do procurador, mantendo, dessa forma, a proibição da retirada do FGTS pelos servidores públicos que passaram do regime celetista para o Regime Jurídico Único.

A ministra Erundina, que era favorável ao fim da estabilidade no emprego dos funcionários públicos, reivindicou junto à equipe econômica do governo reajuste de 95% para os servidores, baseando-se na mesma regra utilizada pelo setor privado (259). Mais divergências

aconteceram entre a ministra e Eliseu Resende, provocando a sua saída do cargo no final do mês de maio (260).

Com a demissão também do ministro Eliseu, logo em seguida, Itamar deslocou o senador Fernando Henrique Cardoso (PSDB-SP), então ministro das Relações Exteriores, para a pasta da Economia, e colheu elogios na imprensa por conta da nomeação (261). No lugar de Erundina, assumiu o general Romildo Canhim.

O ministro Fernando Henrique defendeu aumento de 66% para os servidores, mas Itamar aceitou o índice de 85%, pondo fim a uma greve iniciada em 15 de maio, mas que não empolgou a categoria, nem foi sentida pela população (262). Embora os militares não tivessem aderido à greve deflagrada no serviço público, reclamavam como os civis dos salários recebidos. O reajuste autorizado, entretanto, reduziu a insatisfação da corporação (263).

Na presidência do Supremo assumiu, em maio, o ministro Otávio Gallotti, declarando-se contrário ao controle externo do Judiciário, assunto na pauta das discussões no Congresso Nacional e na mídia (264).

Ainda nesse mês, com a inflação na casa dos 29,14%, o plenário da Câmara aprovou o reajuste mensal dos salários, confirmando a decisão tomada pela Comissão do Trabalho da Casa (265). No decorrer do mês de junho, economistas, empresários, políticos e a imprensa não chegavam a um consenso acerca da oportunidade e da conveniência da aprovação desse projeto de política salarial (266).

Os servidores desejavam, pelo menos, reajuste quadrimestral de salários como os demais trabalhadores da iniciativa privada (267), mas não escaparam das críticas da mídia que os acusava de consumir recursos do Tesouro Nacional que faltavam para programas sociais e de combate à fome e à miséria no país (268).

Em junho, o STF concluiu pela procedência do pedido formulado na Ação Direta nº 574 de autoria do procurador, entendendo inconstitucional a concessão de pensão militar às filhas solteiras.

Também chegou ao Supremo, nessa oportunidade, a *ADIn* nº 889 de iniciativa do procurador, alegando a inconstitucionalidade por omissão do artigo 23 do ADCT, que determina a elaboração de lei específica dispondo sobre o aproveitamento da categoria de censor federal, cujas atribuições foram extintas na Carta de 1988. Sem pedido de liminar, a ação foi a julgamento no ano seguinte.

Nos meses de abril e maio, outras duas ações foram encaminhadas ao STF tratando da mesma matéria questionada nas *ADIns* nºs 583 e 808. Dessa vez, a *ADIn* nº 859 foi interposta pela FAMIR e a de nº 879, pela Associação de Ex-combatentes do Brasil (EXCB). Mas em junho, ao apreciar essas duas ações, o Tribunal entendeu que elas ficaram prejudicadas com a declaração de inconstitucionalidade do dispositivo contestado, quando do julgamento da *ADIn* nº 574, de autoria do procurador, e que visava à suspensão do pagamento de pensão militar às filhas solteiras.

O Supremo julgou, ainda, o mérito das *ADIns* nºs 666 e 683, propostas pelo procurador no início de 1992 e que tiveram liminares deferidas para suspender atos normativos de tribunais que autorizaram a recomposição dos salários dos seus funcionários pelo IPC de março/90. Pela primeira vez, portanto, o STF decidiu o mérito de uma *ADIn* tratando do direito dos servidores a esse reajuste e concluiu pela inconstitucionalidade da aplicação do índice pretendido pelo TRE-PE e pelo TRT da 12ª Região.

Itamar trocou ministros nesse período, mas só conseguiu apoio irrestrito do PSDB, PRN e do Partido Popular Socialista (PPS), do líder Roberto Freire. Boa parcela do PMDB continuava insatisfeita, impossibilitando a formação de maioria favorável ao governo na Câmara para a votação do Imposto Provisório sobre a Movimentação Financeira (IPMF) e da rolagem da dívida dos Estados. Por outro lado, no Senado, o governo contava com 59 aliados e 22 opositores (269).

Os servidores públicos conquistaram em julho a sua política salarial, baseada na antecipação bimestral de 50% da inflação do período e a reposição de 80% da inflação no

quadrimestre - uma política distinta da aplicada ao setor privado. A GAE de 160% também foi estendida a todas as carreiras de funcionários civis (270).

O Senado rejeitou o projeto de reajuste mensal de 100% da inflação e de aumento real de 3% ao mês para o salário mínimo aprovado pela Câmara e optou por antecipações mensais de 60% da inflação e de reposição das diferenças no quadrimestre para as faixas até seis salários mínimos. De volta à Câmara, o projeto original foi restabelecido, ficando o bônus do veto para Itamar. O governo enviou ao Congresso a MP nº 340, prevendo reajuste mensal dos salários com redutor de 10 pontos percentuais da inflação para até seis salários.

No entanto, o maior problema para o governo era deslançar o Plano de Ação Imediata, lançado fazia dois meses por Fernando Henrique. O Plano previa corte de gastos nas estatais, que não prestavam informações nem sobre planilhas salariais. A dívida com a União dos Estados e Municípios estava sendo cobrada, mas também era questionada pelos devedores. O governo prometeu enxugar as despesas dos bancos federais e estaduais, e nada foi feito. O programa de privatizações sofreu atraso com a decisão de Itamar de submeter o assunto novamente ao Senado. As únicas vitórias do plano foram o aumento da arrecadação por parte da Receita Federal e o fechamento de acordo com credores externos (271).

Entre os assuntos da pauta da revisão constitucional, novamente a proposta de acabar com a estabilidade no emprego do servidor público (272). Segundo pesquisa do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP), 45% dos deputados e senadores aprovavam a idéia, 13% eram contrários, 14% favoráveis à estabilidade para servidores em atividades típicas de governo, 14% favoráveis após 10 anos de serviço e 11% não tinham opinião formada. Por outro lado, o instituto DataFolha apurou que 73% da população brasileira era favorável ao fim do benefício, 20% eram contrários, 2% eram indiferentes e 4% não souberam responder (273).

Outro tema da revisão, explorado por congressistas e formadores de opinião, era a reforma da justiça, cuja matéria englobava questões como o controle externo do Judiciário, o fim da carreira de juiz classista e a transformação do STF em corte eminentemente constitucional (274).

Enquanto isso, os servidores do Executivo tentavam reaver a diferença do desconto previdenciário efetuado pelo governo e considerado inconstitucional pelo Supremo quando do julgamento da *ADIn* nº 790 (275).

Em virtude dos efeitos da inflação na moeda cruzeiro do Plano Collor de 1990, ela foi substituída pelo cruzeiro real em agosto, quando o governo concentrou esforços para a aprovação da sua MP sobre política salarial. O Ministério da Fazenda divulgou documento prevendo uma inflação de mais de 50% em dezembro, caso a proposta de reposição integral da inflação no mês fosse mantida pela Câmara (276). O relator da matéria, senador Beni Veras (PSDB-CE), completou o coro do governo, afirmando que Fernando Henrique ficaria em posição incômoda caso a MP não fosse aprovada (277). Os articuladores políticos do presidente procuraram pelos parlamentares do bloco Centrão e pelo Partido Progressista (PP), do governador do DF, Joaquim Roriz, e ofereceram cargos em troca de votos (278). Com a aprovação da medida, coube ao governo proceder à reforma ministerial.

A pasta da Saúde, até então ocupada por Jamil Haddad (PSB-RJ), foi oferecida a Roriz, que indicou Henrique Santillo. O PT continuou representado por Walter Borelli no Ministério do Trabalho, apesar de o ministro negar a sua vinculação com o partido. O PPS de Roberto Freire tinha sua área de influência concentrada no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e no Banco do Brasil. O PSDB, além da área econômica dominada por indicações de Fernando Henrique e do deputado paulista José Serra, conquistou os Ministérios do Bem-Estar Social, com Jutahy Magalhães, e das Minas e Energia, com Paulino Cícero. O presidente do partido, Tasso Jereissati, também indicava nomes para a área econômica, a exemplo do presidente da Caixa Econômica Federal.

O PMDB também consolidou sua área de influência no governo. Luís Antônio Fleury Filho, governador de São Paulo, indicou Barros Munhoz para o Ministério da Agricultura, além dos presidentes da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) - instituição responsável pelo programa de privatização de Itamar. O ex-governador Quéricia ficou com o Ministério dos Transportes,

entregue a Alberto Goldman, e a presidência da Fundação Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência (FCBIA). Mas a família Sarney detinha o monopólio das nomeações no Ministério da Integração Regional, comandado pelo maranhense Alexandre Costa, além de possuir bastante influência no Ministério das Comunicações, chefiado por um ex-ministro de Sarney, Hugo Napoleão; no Ministério das Relações Exteriores; na Receita Federal; e na Casa-Civil da Presidência da República, ocupada por Henrique Hargreaves, ex-assessor parlamentar de Sarney (279).

Mas, em fins de agosto, o apadrinhado de Fleury na presidência do BNDES foi demitido a pedido do ministro do Planejamento, Alexis Stepanenko. A briga de Itamar com Fleury abriu nova crise para o governo, que se completou com a saída do ministro da Agricultura (280).

O assessor especial do Ministério da Fazenda, Edmar Bacha, anunciou estudos daquela pasta no sentido de promover a desindexação da economia e a criação de uma âncora cambial (281), ao tempo em que o governo tentava cooptar a Central Única dos Trabalhadores (CUT) para participar das discussões em torno das prioridades governamentais na Agenda Brasil (283).

O STF não passou despercebido da mídia nessa fase, sendo criticado pela lenta tramitação dada ao processo de Collor, que recorreu da sua condenação no Senado, e pelas duas negativas ao pedido de prisão preventiva de Paulo César Farias, solicitado pelo Ministério Público (283). Por outro lado, questionada a cobrança do IPMF no exercício de 1993, os ministros do Supremo decidiram, unanimemente, contra a intenção do governo. Os congressistas, irritados com a decisão do Tribunal, intensificaram o debate sobre a reorganização e o controle externo do Judiciário (284).

Em setembro, enquanto o eleitorado brasileiro escolhia a forma de governo republicana e o sistema presidencialista em consulta plebiscitária, a equipe da Fazenda anunciava o lançamento, no início do ano de 1994, de um programa de estabilização econômica (285). Itamar buscou, então, o auxílio de governadores e presidentes de partidos para a

concretização de uma agenda mínima de governo e cobrou uma posição do PMDB, com o qual as relações estavam estremecidas depois do episódio envolvendo o governador Fleury, mas os peemedebistas preferiram esperar o anúncio das medidas econômicas de Fernando Henrique (286).

Como visto anteriormente, nos primeiros meses de 1992, o Supremo deferiu várias liminares solicitadas pelo procurador em Ações Diretas de Inconstitucionalidade, com o objetivo de sustar pagamentos relativos às URP's, expurgadas das correções salariais em 1987, 1988 e 1989 por planos econômicos, e autorizados por tribunais do país a seus funcionários. O Tribunal Superior do Trabalho, que já vinha autorizando reposições salariais para trabalhadores da iniciativa privada referentes ao Plano Bresser de 1987, no valor de 26,06%, e ao Plano Verão de 1989, no valor de 26,05%, uniformizou jurisprudência nesse sentido, para evitar diferentes decisões sobre a matéria em órgãos da justiça do trabalho, consagrando o direito dos trabalhadores a esses reajustes (287).

Ainda em setembro, foi instalada no Congresso a CPI da corrupção no orçamento, quando vários parlamentares e funcionários do Legislativo foram acusados de manipular recursos do orçamento da União para atender a interesses espúrios. O ministro Henrique Hargreaves foi envolvido no escândalo e se afastou da Casa Civil da Presidência da República até que a Comissão investigasse a sua participação no caso. O outro envolvido, o ministro Alexandre Costa, também deixou a pasta da Integração Regional, que passou a ser comandada, cumulativamente com a da Secretaria de Administração Federal, por Romildo Canhim.

Contrariando o entendimento do TST sobre o assunto, em outubro, o Supremo julgou o mérito da primeira Ação Direta entre as 13 *ADIns* interpostas pelo procurador, com a finalidade de sustar o pagamento de URP's aos servidores públicos autorizado por diferentes tribunais do país, e que receberam decisão definitiva. Na *ADIn* nº 694, portanto, os ministros manifestaram-se contrários ao pagamento das URP's referentes ao ano de 1989 concedido pelo STM aos seus funcionários. Nos anos posteriores, as outras 12 ações tiveram o mesmo destino.

O Supremo Tribunal Federal também foi requisitado para opinar sobre o processo de revisão constitucional iniciado pelo Congresso. O ministro Marco Aurélio concedeu liminar para suspender os trabalhos da revisão, no entanto, a decisão foi derrubada em plenário dois dias depois. O imbróglio só serviu para acirrar as discussões no Legislativo sobre o controle externo do Judiciário (288).

Nesse período, Itamar Franco recebeu de sua equipe na Fazenda a proposta de criação de duas novas moedas, que seriam as bases do plano de estabilização econômica previsto para entrar em vigor no ano seguinte (299).

A mídia atacou o Judiciário devido ao aumento de 95,35% em 1993 em comparação com o ano de 1992 na folha de pagamento do seu pessoal, segundo dados divulgados pela Secretaria de Administração Federal (290). A Câmara dos Deputados também elevou a sua folha em 24%, concedendo aumento de gratificações (291), mas as disparidades salariais começavam dentro do próprio poder Executivo, como reconheceu o general Canhim (292). A SAF divulgou ainda relatório apontando déficit de 143 mil servidores na administração pública, a partir das demissões promovidas pelo governo Collor (293).

Os militares, descontentes com os valores dos seus salários, reclamaram um reajuste de 35% nos soldos (294). Em novembro, Itamar chegou a concordar com a concessão do reajuste para os militares (295), que foi suspenso a pedido de Fernando Henrique, sob a alegação de que faltavam recursos no caixa do Tesouro para esse benefício. Canhim ressaltou, também, que um reajuste exclusivo para militares aumentaria a insatisfação dos civis e provocaria novas distorções salariais (296).

Quanto à *ADIn* nº 914 da CONDSEF, encaminhada em agosto, não foi admitida pelo Supremo, que entendeu faltar legitimidade à Confederação para interpor Ação Direta. Essa ação contestava a Lei nº 8.688, de 21 de julho de 1993, que aumentou as alíquotas incidentes sobre a remuneração mensal do servidor público civil para fins de contribuição previdenciária.

O governo enviou ao Congresso medidas de ajuste fiscal consideradas imprescindíveis para a implantação do indexador único. O Parlamento resistiu às propostas de

aumento de impostos e de corte de recursos para Estados e Municípios (297). Polêmica também gerou a MP nº 375, alterando as regras para a concessão de liminares em mandado de segurança contra atos da administração pública. A expectativa era de que Fernando Henrique buscava resguardar o seu plano econômico das decisões da justiça (298).

Para os empresários, o maior receio era de que o plano econômico trouxesse não somente uma tabela de conversão de preços e salários, como já se anunciava, mas congelamento. Os trabalhadores se preocupavam com a redução salarial, uma vez que se falava em conversão dos salários pela média auferida com base num período determinado (299). Até o procurador-geral da República advertiu que regras prevendo redução de salários provocariam intensas batalhas judiciais (300).

O governo, em fins de novembro, prometeu editar uma medida provisória para cortar privilégios salariais do funcionalismo público, estabelecendo a isonomia entre os três poderes (301). O presidente da Câmara, Inocêncio de Oliveira (PFL-PE), reagiu à possível interferência do Executivo na autonomia do Legislativo (302). Porém, coube ao Supremo se intrometer nos assuntos daquela Casa ao deferir o pedido de cautelar formulado pelo PT na *ADIn* nº 806. Com essa medida, o STF suspendeu atos normativos da Câmara dos Deputados que autorizavam a progressão funcional dos seus servidores, enquanto não decidia o mérito da matéria.

No último mês do ano, o Congresso aprovou projeto de lei concedendo anistia aos servidores públicos civis demitidos durante a gestão Collor, que totalizavam, aproximadamente, 108 mil trabalhadores, mas o ministro da Fazenda foi contra a proposta e Itamar vetou o projeto (303).

O Supremo Tribunal, ao apreciar a *ADIn* nº 970, de autoria do procurador, deferiu liminar para suspender dispositivos do Regimento Interno do TRT da 1ª Região que autorizavam a progressão funcional de servidores do quadro, ou seja, a mudança de uma categoria para outra sem a aprovação em concurso público. Essa ação encontra-se pendente de decisão de mérito.

O presidente editou, em 6 de dezembro, a MP nº 382, estabelecendo como limite máximo da remuneração do servidor público, inclusive de funcionários de empresas estatais, 90% dos valores percebidos pelos parlamentares, ministros de Estado e do Supremo. Na imprensa, a medida foi bem recebida, sob a justificativa de que sem controle dos salários do funcionalismo não poderia haver Estado eficiente e com finanças saneadas (304). No entanto, a medida foi contestada no Supremo, e o ministro Marco Aurélio deferiu liminar para proibir a redução dos salários dos funcionários de empresas estatais, provocando irritação em Itamar, que se declarou decepcionado com o STF (305).

O ministro da Fazenda anunciou, para fevereiro de 1994, a criação da Unidade Real de Valor, que serviria como um indexador provisório para preços e salários e como âncora cambial até a adoção de uma nova moeda. Mas para o sucesso do plano econômico, o ministro queria que o Congresso aprovasse as emendas constitucionais que previam aumento das alíquotas dos impostos federais em 5% e a apropriação pelo governo federal de 15% das receitas de Estados e Municípios, com a finalidade de zerar o déficit público e garantir o sucesso da desindexação da economia (306). Fernando Henrique confirmou também que os salários dos funcionários públicos seriam convertidos pela média de um determinado período (307).

Ainda em dezembro, o Supremo Tribunal Federal entendeu inconstitucional a MP nº 375, que restringiu a concessão de liminares em mandado de segurança contra atos da administração federal, editada pelo governo (308).

As relações entre os três poderes estavam tensas no final do ano. O Supremo recebeu críticas do Executivo porque declarou inconstitucional a MP nº 375, suspendeu o corte nos salários de funcionários de estatais e adiou a entrada em vigor do IPMF, que aliviaria as dificuldades financeiras da União. Além do mais, o Judiciário foi acusado pelo governo de resistir à implantação da isonomia salarial.

O Legislativo, que à época vivia um dos seus piores momentos, com a CPI da corrupção no orçamento revelando o lado inidôneo da instituição, também criticou o STF por suspender o IPMF, uma proposta votada em dois turnos por 60% dos congressistas.

Incomodava, ainda, ao Parlamento a demora do Tribunal em decidir o futuro do presidente Collor, que impetrou mandado de segurança contra a sentença do Senado que cassou os seus direitos políticos por oito anos. O julgamento no Supremo terminou empatado (4 a 4) e os três ministros mais antigos do Superior Tribunal de Justiça foram convocados para participar da próxima sessão. O Senado reclamou dessa convocação, porém ela foi mantida. O Congresso revidou vetando o pedido de crédito adicional para as obras de construção da nova sede do STJ. E até esse momento, do total das propostas de emendas à Constituição, 23% se referiam a mudanças na organização judiciária, dispondo, inclusive, sobre formas de controle externo do Judiciário (309).

Mas, em 16 de dezembro, o Supremo Tribunal Federal julgou o mandado de segurança impetrado pelo ex-presidente Fernando Collor e confirmou a legalidade da decisão do Senado Federal de cassar os seus direitos políticos por oito anos.

O ano de 1994 foi marcado pela conclusão dos trabalhos da CPI da corrupção no orçamento, que desgastou a imagem do Legislativo frente à opinião pública e culminou com a cassação do mandato parlamentar de lideranças políticas importantes dentro do Congresso.

As discussões das propostas de emendas à Constituição, a serem apreciadas pelo Congresso revisor, foram comprometidas no ano anterior pela instalação da CPI e, em 1994, pelo calendário eleitoral. Nessas condições, apenas seis emendas foram promulgadas pelo Congresso, todas ainda no primeiro semestre.

Nas disputas eleitorais de 3 de outubro, estariam em jogo cargos para o Congresso Nacional, governadores de Estado, deputados estaduais e ainda o de presidente da República. Mas no ano de 1994 existia também a expectativa da entrada em vigor de um programa de estabilização da economia, que acabou por alterar as composições de forças e alianças políticas em torno da campanha presidencial. Antes mesmo do anúncio do novo plano e da verificação do seu sucesso, já se discutia a possibilidade de o ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso, concorrer ao cargo.

A equipe econômica do governo anunciou o lançamento da URV no mês de fevereiro, contudo era necessária a aprovação de uma série de medidas que garantissem o ajuste fiscal. Embora enfraquecido com a continuidade dos trabalhos da CPI, o Congresso rejeitou o aumento de 25% para 26,25% no Imposto de Renda (IR) das pessoas jurídicas e a criação de uma taxa de fiscalização do setor financeiro, além de ter reduzido a alíquota pretendida pela Fazenda em relação ao Imposto Territorial Rural (ITR) e aos ganhos de capital. Pelas contas do governo, era uma perda de US\$ 640 milhões, ou seja, de 25% na arrecadação desejada (310).

Todavia, faltavam ainda as votações do Fundo Social de Emergência, que visava à retenção de US\$ 2,1 bilhões (cerca de 15%) das transferências a Estados e Municípios, e o corte de US\$ 12 bilhões nas despesas de custeio e investimentos no Orçamento Geral da União de 1994.

Preocupado com as derrotas no Congresso, o ministro Fernando Henrique pediu mais empenho de Itamar nas negociações com os parlamentares (311). O presidente autorizou a realização de novos acordos com o Congresso (312), mas também criticou a Casa por ter aprovado o aumento de 25% para 26,6% e a instituição da alíquota de 35% no IR das pessoas físicas, e não ter alterado o IR das pessoas jurídicas (313).

Quando a MP nº 382 foi reeditada como MP nº 409, em 7 de janeiro, o SINDIFISCO ingressou com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade no Supremo, contestando a limitação imposta à remuneração dos servidores públicos federais. Entretanto, o STF negou seguimento à *ADIn* nº 995 do Sindicato, por considerá-lo parte ilegítima para interpor ação dessa espécie.

A preocupação dos trabalhadores, nesse momento, era com a conversão dos salários em URV, provavelmente pela média dos últimos doze meses. Na imprensa, afirmava-se que a nova política implicaria redução de salários (314). O ministro do Trabalho defendeu um valor próximo a US\$ 100 para o salário mínimo, discordando da sua conversão pela média, enquanto Fernando Henrique e o ministro da Previdência, Sérgio Cutolo, pregavam um valor de cerca de US\$ 70 (315).

Fechando o mês, mais um susto para o ministro da Fazenda: a direção do Banco Central, referendada pelo Conselho Monetário Nacional, autorizou o pagamento de passivos trabalhistas aos funcionários da instituição, relativos aos Planos Bresser e Verão, que somavam US\$ 130 milhões. Segundo a diretoria, uma vez que o TST já tinha firmado jurisprudência nesse sentido desde o ano anterior e a instituição vinha perdendo as ações nas instâncias da Justiça do Trabalho, o acordo proposto aos funcionários visava à redução do passivo de US\$ 430 milhões para US\$ 130 milhões. Entretanto, Itamar mandou sustar o pagamento até que a Advocacia-Geral da União examinasse o assunto (316).

Em fevereiro, o governo obteve sucesso nas negociações com o Congresso para a aprovação da emenda constitucional do Fundo Social de Emergência. O PFL prometeu apoiar a proposta de criação do Fundo, mas o Partido Progressista Reformador (PPR), do prefeito de São Paulo, Paulo Maluf, interessado em garantir recursos para obras no município, rejeitou qualquer acordo com o governo no tocante a essa matéria (317).

A possibilidade de Fernando Henrique ser candidato à presidência da República, na percepção da mídia, era um dos maiores entraves à aprovação das medidas pretendidas pelo ministro. Ainda assim, o governo conseguiu a votação em bloco dos pedidos de Destaques para Votação em Separado, apresentados pelo PT, PDT e PPR, e o Congresso aprovou a Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 1º de março de 1994, instituindo o Fundo Social de Emergência para vigorar nos exercícios financeiros de 94 e 95, com o objetivo de sanear as finanças da Fazenda Pública Nacional e estabilizar a economia (318).

O Congresso, por sua vez, ainda padecia com os escândalos da CPI do orçamento, que respingaram, inclusive, no ex-presidente da Câmara e homem forte à época do processo de *impeachment* de Collor, o peemedebista Ibsen Pinheiro. No caso de Henrique Heargreaves, ao contrário, a CPI concluiu pela sua inocência e ele reassumiu a Chefia da Casa Civil.

Nesse período, o país aguardava ansioso a entrada em vigor do plano econômico do governo. No meio empresarial, as opiniões divergiam entre aqueles que confiavam numa

transição sem sustos do cruzeiro real para a URV e outros que ainda temiam medidas de choque complementares na economia (319).

Em relação aos salários, também havia muita confusão. Sindicalistas ameaçavam fazer greve geral por conta da conversão dos salários pela média dos últimos quatro meses e advogados acusavam o governo de propor a redução dos salários. A imprensa ora elogiava a idéia de conversão dos salários em URV ora criticava. As divergências existiam dentro do próprio governo, sendo que o STF sinalizou com a invalidação de qualquer cláusula do plano fundada na redução de salário (320). Mesmo com a reclamação do meio militar, os servidores públicos preferiram aceitar a conversão dos salários em URV, uma vez que esta seria a regra aplicada aos trabalhadores da iniciativa privada (321).

Em fins de fevereiro, o Supremo, ao julgar recurso extraordinário proposto por funcionários do Tribunal, negou reposição de perdas salariais relativas à URV de abril de 1988. Por nove votos a dois, a Corte entendeu que a Carta de 1967 não consagrava o princípio da irredutibilidade salarial para o funcionário público, não sendo também direito adquirido a expectativa de reajuste em virtude da inflação (322).

A EXCB ingressou com Ação Direta em novembro de 1993 no Supremo, alegando a inconstitucionalidade da Lei nº 8.059, de 4 de julho de 1990, que dispôs sobre pensão especial aos ex-combatentes da 2ª Guerra Mundial e seus dependentes. Entretanto, quando a *ADIn* nº 974 foi apreciada nessa ocasião, o STF negou seguimento à ação, por entender que a requerente não possuía legitimidade para ajuizar *ADIns*.

Enquanto isso, no Congresso e na imprensa, prosseguiram as discussões a respeito da reforma e do controle externo do Judiciário (323), mas esses debates não prosperavam porque os assuntos dominantes no cenário político eram o plano econômico do ministro Fernando Henrique e o calendário eleitoral. Finalmente, no dia 28 de fevereiro, foi publicada no Diário Oficial da União a MP nº 434 (de 27/2), dispondo sobre a criação da URV a partir de 1º de março. Para os funcionários públicos, a conversão salarial pela média dos últimos quatro meses foi acompanhada de um abono de 5% nos salários de fevereiro.

Senadores reunidos com Fernando Henrique expressaram o desejo de recompor os prejuízos dos trabalhadores provocados pela conversão dos salários pela média dos últimos quatro meses, mas o ministro justificou que essas perdas seriam momentâneas e apenas para algumas categorias de trabalhadores (324). De qualquer maneira, o governo concordou em negociar com o Congresso os pontos considerados polêmicos da MP nº 434 que criou a URV (325).

Já em 1º de março, o PSTU encaminhou ao Supremo uma Ação Direta de Inconstitucionalidade, argumentando que a MP nº 434 violou o artigo 7º, inciso VI, da Constituição, que assegura a irredutibilidade dos salários, salvo o disposto em convenção ou acordo coletivo. Nessa ação, caberia ao Supremo decidir se a MP efetivamente reduziu os salários ou se as eventuais perdas eram apenas expectativas de reajustes não concretizados (326). Entretanto, a *ADIn* nº 1039 do PSTU não recebeu julgamento de mérito, pois, em abril, quando o STF apreciou a ação, entendeu que ela estava prejudicada por ter perdido o seu objeto, uma vez que outra medida substituiu a MP nº 434, contendo termos que não correspondiam à original.

Nove meses depois de encaminhada ao Supremo, a *ADIn* nº 889, de iniciativa do procurador, foi julgada procedente, declarando-se a omissão do poder Executivo no encaminhamento ao Legislativo de projeto versando sobre o aproveitamento dos funcionários da carreira de censor federal.

Também em março, a Câmara aprovou aumento de 23,66% nos salários de parlamentares, ministros de Estado e do Supremo, que foi vetado por Itamar. A Câmara, ao derrubar o veto presidencial, recebeu críticas da área militar, de parlamentares contrários ao aumento e da imprensa (327). O presidente do Senado, Humberto Lucena, garantiu que faria tudo para que o veto fosse mantido, o que de fato aconteceu (328).

No entanto, a grande crise, no período, aconteceu entre os poderes Executivo e Judiciário, quando os ministros do Supremo decidiram converter os seus salários e os dos funcionários da Casa pela média dos últimos quatro meses, antecipando a data de conversão do

dia 30 para o dia 20 do mês, com a justificativa de que o artigo 168 da Constituição estabelece que os recursos destinados ao Judiciário, Legislativo e Ministério Público devem ser repassados até o dia 20 de cada mês. Além do mais, a MP estabeleceu regras para a conversão dos salários dos trabalhadores em geral pela URV da data do efetivo pagamento e a dos salários dos servidores do Executivo, pela URV do último dia do mês de competência (329).

O presidente do Supremo, Otávio Gallotti, garantiu que o Tribunal observou a Constituição e o texto da MP nº 434, que não especificou data para a conversão dos salários dos servidores do Judiciário. Mas enquanto a área jurídica do governo já admitia a legalidade da decisão do STF, os militares mostraram-se indignados com a atitude dos ministros do Supremo e desferiram acusações à Corte. O ministro do Estado Maior das Forças Armadas, Arnaldo Leite Pereira, por exemplo, declarou: “isso é um achincalhe! O Tesouro não deve bancar reajuste ilegal” (330). Itamar endossou a insatisfação do meio militar e o Palácio do Planalto divulgou uma nota criticando duramente a decisão do Supremo (331).

Em seguida, a Câmara dos Deputados, o Senado Federal, o TCU e o Ministério Público adotaram a mesma interpretação, contribuindo, ainda mais, para aumentar o sentimento de revolta no meio militar. O ministro da Marinha, Ivan Serpa, disse que o aumento era imoral e que o governo não podia ceder (332). Então, Itamar determinou que o Banco do Brasil bloqueasse cerca de 11% do pagamento efetuado nas contas dos servidores do Judiciário, Legislativo e Ministério Público, correspondente à diferença do resultado da conversão dos salários pela URV com base no dia 20 dos meses de novembro e dezembro de 1993 e janeiro e fevereiro de 1994 e o obtido na operação de conversão com base no dia 30 do mesmo período (333).

O Supremo divulgou nota repudiando os insultos recebidos e as interferências inaceitáveis do governo na Corte, além de exigir do Banco do Brasil o pagamento da diferença bloqueada aos funcionários (334). Na imprensa, as opiniões estavam divididas. Para a maior parte dos juristas, a decisão tomada pelo Supremo era correta (335), mas, para alguns empresários, jornalistas e sindicalistas, a decisão, ainda que legal, desconsiderava o princípio

da moralidade da administração pública, estabelecido no texto constitucional, pois os ministros se aproveitaram de uma tecnicidade para aumentar os próprios salários (336).

A essa altura, o Congresso e a própria equipe econômica tentavam contornar a situação, propondo a reedição da medida provisória com a especificação do dia 30 para a conversão dos salários do pessoal dos três poderes (337). O governo concordou com a reedição da MP da URV e os ânimos se acalmaram (338).

O Sindicato dos Servidores do Legislativo (SINDILEGIS) apelou ao Supremo contra a retenção dos 10,94% nos salários de seus afiliados, determinada pelo governo. O STF concedeu, por decisão unânime, a liminar ao mandado de segurança do SINDILEGIS, no entanto, os valores devidos seriam depositados em juízo até a solução final do caso. Com a aprovação de decreto legislativo pelo Congresso em abril, transformando em abono a parcela retida, e a reedição da MP da URV em novas bases, a matéria ficou prejudicada no Supremo (339).

Terminada a crise entre os poderes, Itamar confirmou a indicação do diplomata Rubens Ricupero para assumir a pasta da Fazenda, já que Fernando Henrique deveria desincompatibilizar-se até o dia 2 de abril se quisesse concorrer a algum cargo eletivo em 3 de outubro (340). Mais tarde, o ex-ministro da Fazenda alinhavou a coligação do seu PSDB com o PFL e o PTB para disputar as eleições presidenciais, que já tomavam conta da agenda política do país.

Vetado por Itamar o projeto de lei aprovado pelo Congresso dispendo sobre a readmissão dos demitidos durante a gestão de Fernando Collor, o governo editou medida provisória, depois Lei nº 8.878, de 11 de maio de 1994, condicionando a volta desses ex-servidores às disponibilidades do Tesouro Nacional e criando uma comissão especial de anistia para estudar cada caso.

Também em maio, Itamar reajustou gratificações dos militares que prestavam serviços no Palácio do Planalto e em alguns outros órgãos da administração pública (341). Os servidores civis do Executivo iniciaram uma greve, nesse período, reivindicando isonomia

salarial com os funcionários dos demais poderes e as mesmas vantagens salariais recebidas pelos militares. Como o Supremo julgou a paralisação dos servidores ilegal, restou ao Comando Nacional de Greve retomar as negociações com a SAF (342).

Discutiam-se, na ocasião, os prejuízos salariais dos trabalhadores na passagem da URV para a nova moeda - o Real (343), uma vez que a Lei nº 8.880, que criou a URV, vedava a reposição de perdas salariais fora da data-base. Chegou-se a noticiar, inclusive, que o ministro da Fazenda e o assessor, Edmar Bacha, pediram aos ministros do TST que não reconhecessem as perdas salariais dos trabalhadores no julgamento dos dissídios coletivos nas datas-bases de reajuste, o que foi desmentido (344).

Para os servidores públicos, Itamar assinou decreto, em junho, dispondo sobre um Código de Ética, que não definiu sanções para os que descumprissem as regras estabelecidas (345). E numa demonstração de força política, o presidente demitiu cerca de 60 dirigentes de empresas estatais que se utilizaram do dia mais conveniente para efetuar a conversão dos seus salários em URV (346).

O governo não conseguia fechar acordo em torno da proposta de isonomia salarial com os representantes do Legislativo e do Judiciário (347), e a área militar demonstrava enorme insatisfação com os baixos salários (348). Na imprensa, havia o reconhecimento de que os salários dos servidores civis e militares da União perderam poder de compra depois de um longo período com taxas de inflação altas, no entanto, o governo deveria optar entre aceitar as reivindicações dos servidores ou manter a austeridade fiscal, congelando os salários do funcionalismo (349).

Em 1º de julho, saiu de cena a URV e entrou o Real. Segundo pesquisa nacional do instituto DataFolha, 73% dos entrevistados afirmaram que o seu poder de compra não tinha sido afetado com a entrada em vigor do Real e 29% acreditavam que ele iria aumentar (350).

Nesse mesmo dia, o Supremo apreciou o pedido de medida cautelar formulado pelo procurador na *ADIn* nº 1056, com a finalidade de sustar os efeitos de dispositivos de portaria do Banco Central (uma autarquia federal), versando sobre Plano de Cargos e Salários da

instituição, e que previa o aproveitamento de servidores de uma categoria funcional para outra sem a realização prévia de concurso público. A liminar foi concedida, mas a ação não recebeu julgamento de mérito.

O mesmo tratamento dado à *ADIn* nº 974 recebeu a *ADIn* nº 1090, que contestava também a Lei nº 8.059/90. A ilegitimidade da requerente, a Associação dos Ex-combatentes de Ribeirão Preto e Região, foi declarada pelo Supremo e a ação foi arquivada, sem o exame do mérito.

Atendendo às reclamações dos servidores públicos, e em particular às dos militares (351), Itamar editou a MP nº 583, em 16 de agosto, autorizando reajustes escalonados para os servidores civis entre 12% e 16,5% e para os militares entre 7,7% e 18% a serem pagos em setembro e dezembro. Nesse momento, o TCU divulgou que as despesas do governo com pessoal e encargos não alcançaram em 1993 um terço do permitido, ou seja, 65% das receitas correntes (352).

A avaliação que se fazia do Real era de que as classes com menor poder aquisitivo estavam sendo beneficiadas com o plano econômico, enquanto a classe média perdia com a redução dos lucros em aplicações financeiras (353). Mas para o governo, a maior preocupação era com a proximidade do mês de setembro, quando muitas categorias estariam em campanha salarial, a exemplo dos bancários e petroleiros (354).

Nesse momento, ao julgar o mérito da ação nº 684, de autoria do procurador, o Supremo Tribunal Federal reafirmou o entendimento da Corte no sentido de que não era devido o reajuste salarial pelo IPC de março/90 aos servidores públicos do TRE-RN.

Também em setembro, no auge da campanha presidencial, o ministro da Fazenda, Rubens Ricupero, no intervalo da gravação de uma entrevista ao jornalista Carlos Monforte, da Rede Globo de Televisão, foi flagrado quando fazia o seguinte comentário: “eu não tenho escrúpulos. O que é bom a gente fatura. O que é ruim a gente esconde”. Os adversários de Fernando Henrique entenderam que as virtudes do Plano Real estavam sendo manipuladas

para favorecer o candidato do governo e exploraram insistentemente o escândalo em suas campanhas (355). Ricupero foi substituído por Ciro Gomes, do PSDB cearense.

Só que o caso Ricupero não abalou a campanha de Fernando Henrique como pretendiam os seus adversários. O plano econômico ia bem, a inflação controlada e o candidato ex-ministro da Fazenda estava diretamente ligado a esse sucesso, sendo eleito presidente da República já no primeiro turno das eleições em 3 de outubro. Também Itamar colhia os frutos de sua popularidade em alta, reaparecendo em inaugurações de obras pelo país (356).

O DIEESE divulgou pesquisa, em outubro, apontando perdas salariais para os servidores da ordem de 230% desde janeiro de 1994 (357), mas cerca de 47 mil servidores, demitidos durante a administração Collor, desejavam reaver os seus empregos públicos e reclamavam dos obstáculos impostos pelo governo para essa readmissão (358).

O ministro da Justiça de Itamar, ex-senador Maurício Corrêa (PDT-DF), foi indicado para substituir Paulo Brossard no STF. Entre as críticas e elogios desferidos por conta da indicação, havia a ameaça do Senado rejeitar o nome do candidato, o que não se verificou (359).

Nesse período, o Supremo decidiu pela improcedência da *ADIn* nº 778, interposta há cerca de dois anos pelo PDT, pedindo a inconstitucionalidade da legislação que instituiu gratificação especial de localidade sem a previsão da sua incorporação nos salários dos servidores.

O PT também não logrou resultado satisfatório para os servidores junto ao Supremo com a *ADIn* nº 1135. Essa ação tinha como objetivo sustar o aumento das alíquotas de contribuição previdenciária, incidentes sobre a remuneração mensal dos servidores civis em atividade, a partir da edição da MP nº 628, em 23 de setembro de 1994. O pedido de liminar não foi apreciado de imediato, mas somente em abril do ano seguinte.

Com a *ADIn* nº 1058, interposta em abril, o procurador tratou de dois assuntos considerados incompatíveis pelo STF numa mesma ação e que, por conseqüência, não foi conhecida. Assim sendo, o requerente desmembrou os pedidos formulados em duas outras:

nºs 1146 e 1147. A *ADIn* nº 1146 buscou a inconstitucionalidade de dispositivos da Lei nº 7.729, de 16 de janeiro de 1989, que criou cargos em comissão de Distribuidor na Justiça do Trabalho. O Supremo requereu informações ao TST, ao Congresso e ao presidente da República sobre a matéria, antes de decidir sobre a concessão de medida cautelar para suspender os dispositivos contestados. Já a Ação Direta nº 1147 questionou a legalidade de resoluções administrativas do TRT da 3ª Região dispendo sobre a transformação de cargos criados pela Lei nº 7.729/89 em outros mais convenientes para a estrutura do órgão e financeiramente mais vantajosos para os seus ocupantes. No entanto, o pedido de liminar não foi apreciado nessa oportunidade, mas quase um ano depois da entrada da causa no Supremo.

Para a equipe econômica, o acerto do plano dependia mais da não-correção automática dos salários pelo Índice de Preços ao Consumidor em real (IPC-r) do que do controle do consumo. As empresas poderiam oferecer antecipações salariais aos seus trabalhadores fora da data-base, todavia sem repassar para os custos esses valores (360).

Itamar, entretanto, pensava em aumentos entre 23% e 25% para os funcionários públicos em janeiro e um salário mínimo em torno de US\$ 100, preocupando a área econômica do governo (361). Em dezembro, seriam gastos 198,34 milhões de reais para o pagamento da segunda parcela da isonomia salarial, iniciada com a MP nº 583, de 16 de agosto (362).

Em novembro, o STF julgou um recurso extraordinário do Estado de São Paulo, que contestava a acumulação de proventos de aposentadoria com a remuneração de outro cargo público efetivo por um dos servidores daquela administração. Pela primeira vez, o Supremo interpretou a constitucionalidade desse tipo de acumulação sobre a qual a Carta Política de 1988 é omissa. Os ministros entenderam que a acumulação era ilegal e que o servidor, nessas condições, deveria optar por uma das fontes de renda. Embora a decisão só atingisse as partes envolvidas no processo, a SAF decidiu notificar os servidores em idêntica situação, a fim de que fizessem a opção (363).

Com a proximidade do início do seu governo, o presidente eleito, iniciou articulações para a formação de maioria no Congresso e conseguir a aprovação das reformas pretendidas

(364). Dos nove governadores eleitos pelo PMDB, ele conquistou o apoio de oito, que defenderam, inclusive, a participação do partido no futuro ministério de Fernando Henrique (365). No Congresso, a estimativa era de que o presidente contabilizava, entre os 513 deputados, 336 aliados, e entre os 81 senadores, 62 aliados (366).

Em dezembro, enquanto os servidores públicos federais aguardavam o anúncio do índice de reajuste salarial a ser aplicado em janeiro, com base na lei que instituiu a URV, o futuro governo ameaçava parcelar o aumento, atitude condenada por vários parlamentares do PT, PMDB e até do próprio PSDB (367).

Com a edição da MP nº 747, de 6 dezembro, Itamar concedeu gratificação especial que aumentou em até 80% os salários dos funcionários civis das carreiras de Orçamento, Finanças e Controle, Tesouro Nacional, Receita Federal, Fazenda Nacional, entre outras, acentuando as disparidades salariais dentro do próprio Executivo (368).

No entender do Partido Comunista do Brasil (PCdoB), a Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994, causaria prejuízos aos servidores escreventes e auxiliares da justiça regidos pelas normas aplicáveis aos servidores públicos ao propor a contratação facultativa desses funcionários, e obrigatória no caso de novos empregados, pelo regime da CLT. Entretanto, a medida cautelar solicitada na *ADIn* nº 1183 só foi examinada em agosto do ano seguinte.

Encerrando o ano, o STF absolveu o ex-presidente Fernando Collor de crime de corrupção passiva, com base nas provas arroladas pelo Ministério Público. Os debates no Congresso e na mídia sobre a reforma e o controle externo do Judiciário reacenderam, mesmo depois da tímida revisão constitucional realizada pelo Legislativo até então (369).

3.3. O Governo Fernando Henrique Cardoso

Consagrado pelo resultado das urnas e amparado no sucesso do plano de estabilização econômica, iniciado quando ainda era ministro da Fazenda do governo Itamar, Fernando Henrique Cardoso tomou posse no cargo de presidente da República em 1º de janeiro de 1995, querendo mudanças na Constituição (370). Entretanto, a distribuição de cargos

federais provocou, desde o início do novo governo, conflitos entre o PFL e o PSDB, principais partidos da base de sustentação política do presidente (371).

Entre as propostas de reforma constitucional pretendidas pelo governo, novamente em pauta o fim da estabilidade no emprego do servidor público - proposição defendida pelo ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser Pereira. Favorável à manutenção do instituto da estabilidade, o ministro da Saúde, Adib Jatene, sustentou opinião contrária à de Bresser, provocando os primeiros desentendimentos na equipe ministerial. Na imprensa, alguns articulistas concordavam com a idéia da estabilidade para as chamadas carreiras típicas do Estado, outros defendiam a extensão desse direito para todos os servidores e a maioria rejeitava totalmente a preservação da estabilidade (372).

Ainda em janeiro, o governo editou a MP nº 831, suspendendo o direito do servidor às incorporações de gratificações e impondo como limite máximo da remuneração desses funcionários o recebimento de 80% dos salários pagos aos ministros de Estado (antes o teto era de 90%). Outras regras trouxeram também a suspensão, por 90 dias, das contratações de funcionários na administração pública e novas restrições à reintegração dos demitidos no período Collor (373). Bresser concordou, apenas, com a manutenção das contratações feitas no final do governo Itamar (374) e ainda declarou que os servidores tiveram aumentos salariais significativos nos últimos anos, conseguindo, assim, indispor, rapidamente, o funcionário público federal com o novo governo (375).

Na ocasião, o procurador apresentou Ação Direta de Inconstitucionalidade no Supremo, questionando a possibilidade de o servidor público se licenciar com a remuneração do cargo efetivo para desempenhar mandato em entidade de classe da categoria, conforme assegura o artigo 92 da Lei nº 8.112/90 (RJU). O pedido de liminar, bem como o mérito da ação nº 1185 não foram apreciados pelo Tribunal até a última revisão dos dados desta pesquisa.

Também nesse momento, discutiu-se o índice de reajuste salarial a ser concedido ao funcionalismo com base nos critérios definidos pela Lei nº 8.880/94, que criou a URV. Os

servidores derrubaram a proposta de reajuste parcelado e receberam, de uma única vez, 22,07% de aumento (376).

No entanto, o Judiciário entendeu que o índice a ser aplicado aos seus funcionários era de 25,24%, e assim procedeu (377). Por conseqüência, os servidores militares e demais civis exigiram o mesmo valor. Os militares pressionaram o governo, ameaçando recorrer à justiça para receber a diferença de 3,17% (378), quando, em março, ganharam o valor discutido (379). Os civis, ao contrário, ficaram sem a diferença.

O governo concedeu ainda um reajuste para as gratificações de DAS, prometendo elevar novamente esses valores nos próximos meses, o que realmente aconteceu. Em contrapartida, determinou o corte de despesas orçamentárias previstas para a aplicação em mais uma etapa do processo de isonomia salarial entre os três poderes (380).

Em fevereiro, na medida em que o Supremo manteve a decisão do TSE de cassar o mandato do senador Humberto Lucena (PMDB-PB), que utilizou a gráfica do Senado Federal para imprimir propaganda eleitoral, o Congresso aprovou projeto de lei anistiando o senador e outros parlamentares que cometeram semelhante ilegalidade. E no mesmo dia em que vetou o salário mínimo de R\$ 100, sob a justificativa de que o sistema previdenciário teria um déficit de R\$ 5 bilhões no ano, Fernando Henrique sancionou o projeto de anistia em nome das reformas constitucionais pretendidas (381).

Nessa oportunidade, o procurador encaminhou ao Supremo uma Ação Direta questionando a constitucionalidade de resolução administrativa do Tribunal Regional Federal da 1ª Região que autorizava o aproveitamento de servidores requisitados de outros órgãos no Quadro de Pessoal das Secretarias das Seções Judiciárias subordinadas à jurisdição do TRF, sem a necessária aprovação em concurso público. A *ADIn* nº 1217, entretanto, só foi apreciada em setembro do ano seguinte, quando o ato normativo que originou a causa já tinha sido revogado. Mas se a ação foi arquivada por perda do objeto, pode-se considerar também que o requerente logrou êxito com a *ADIn*, na medida em que o ato foi revogado a partir de sua contestação.

Segundo o instituto DataFolha, a popularidade do presidente, ao final do primeiro mês de mandato, caiu de 70% em dezembro de 1994 para 36%. Outra pesquisa, encomendada pelo PSDB ao sociólogo Antônio Lavareda, revelou números semelhantes: 64% em dezembro/94 contra 38% em janeiro/95. Preocupado com os resultados das pesquisas, Fernando Henrique entendeu que estava faltando comunicação ao governo e fez o seu primeiro pronunciamento em cadeia de rádio e TV.

Entretanto, os desarranjos de comunicação não se resumiam ao presidente com o seu eleitorado, mas a própria equipe de governo emitia informações desencontradas, tumultuando o cenário político. Fernando Henrique cortou gastos da ordem de R\$ 7 bilhões no orçamento, aprovou medida provisória sobre impostos e nova lei de concessões, além de ter atraído o PPR para a sua base de sustentação no Congresso, mas não obteve o reconhecimento na mídia dessas vitórias (382).

Ainda em fevereiro, tomou posse o novo Congresso, e até aliados do governo, a exemplo do senador pefelista Antônio Carlos, ameaçavam derrubar o veto presidencial ao salário mínimo de R\$100 (383). No entanto, Fernando Henrique estava disposto a negociar com os partidos em troca da manutenção do veto e da aprovação de suas reformas constitucionais (384).

Na esteira das reformas, o Legislativo retomou o debate sobre o Judiciário, amparado, ainda, nas declarações do ministro da Justiça, Nelson Jobim (PMDB-RS), favoráveis ao exercício da advocatária pelo STF, isto é, conferir capacidade ao Supremo para requisitar qualquer ação em trâmite na justiça comum, e à instituição do efeito vinculante, que obrigaria juízes de primeira instância e tribunais a adotarem as decisões do STF, fortalecendo, dessa forma, o seu caráter de corte constitucional (385).

O mês de março começou com os sindicalistas ameaçando promover uma “onda de greves” pelo país, por conta do anúncio do governo de pretender acabar com a obrigatoriedade do repasse total da inflação na data-base dos trabalhadores a partir de julho (386).

Pressionado pelos partidos que integravam a sua base de sustentação no Congresso, Fernando Henrique assumiu a articulação política do governo, recebeu os pedidos dos parlamentares, distribuiu cargos, mas não conseguiu pôr fim à insatisfação dos aliados (387). No Congresso, a proposta de reforma da previdência do governo foi torpedeada, a imagem do governo perante a opinião pública continuava ruim e, para completar, entidades sindicais e partidos de oposição começaram a protestar nas ruas contra as reformas constitucionais (388).

Segundo técnicos do Ministério da Administração, cerca de 400 mil servidores públicos tinham obtido vantagens financeiras em sentenças judiciais nos TRT's, TST e STJ, mas as decisões do STF, relativas a planos econômicos, eram desfavoráveis aos servidores até aquele momento (389). De fato, com base nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nºs 658, 661, 662, 663, 664, 666, 681, 683, 684, 693, 694, 695, 696, 697, 721, 726, 727, 728, 729, 730, 740 e 1299, todas de iniciativa do procurador, contestando a concessão de URP's e recomposição salarial pelo IPC de março/90, o Supremo decidiu contrariamente ao interesse dos servidores públicos.

No entanto, o governo em geral, e principalmente o Judiciário (inclusive o STF), desrespeitaram a Constituição de 88 quando contrataram funcionários e promoveram outros sem a realização de concurso público. Admitido o desrespeito à norma, todos prometeram resolver o assunto, dispensando os admitidos sem concurso e reconduzindo aos seus cargos de origem aqueles promovidos indevidamente (390).

A Lei nº 8.691, de 28 de julho de 1993, que dispôs sobre o Plano de Carreiras da área de Ciência e Tecnologia da Administração pública federal, autorizou, ainda que em caráter excepcional, o ingresso nessas carreiras no último padrão da classe mais elevada do nível superior, o que representaria uma vantagem financeira para os servidores quando tal procedimento ocorresse. O procurador entrou com uma ação no STF questionando esse privilégio, mas a *ADIn* nº 1240, que não teve pedido de medida cautelar, encontra-se pendente de decisão quanto ao mérito.

Mas o Supremo deferiu, de imediato, duas liminares nas *ADIns* nºs 1244 e 1257, de autoria do procurador, contra decisões administrativas dos Tribunais Regionais do Trabalho da 15ª Região e da 2ª Região, respectivamente, que autorizaram o pagamento de reajuste no valor de 10,94% ao seu pessoal, correspondente à diferença do resultado da conversão dos salários pela URV com base no dia 20 dos meses de novembro e dezembro de 1993 e janeiro e fevereiro de 1994 e o obtido na operação de conversão com base no dia 30 do mesmo período, conforme previsto na Lei nº 8.880/94. Essas ações aguardam julgamento de mérito.

Ainda em março, duas medidas provisórias editadas pelo governo foram contestadas no Supremo. A MP nº 936, de 7 de março, estabeleceu que o pagamento dos servidores públicos civis e militares do Executivo seria efetuado entre o 2º e o 5º dia útil do mês subsequente ao mês de competência, levando o PPR a buscar a declaração de inconstitucionalidade da medida junto ao STF, por meio da *ADIn* nº 1250. Contudo, o pedido de liminar do PPR foi indeferido pelo Supremo no mesmo mês. O mérito da ação sequer foi julgado, pois, em agosto, o Tribunal entendeu que a *ADIn* perdera o seu objeto, por falta de aditamento indispensável à continuidade da ação. A partir da negativa do Supremo ao pedido de liminar da *ADIn*, o partido se desinteressou em prosseguir com a ação, deixando de juntar documento necessário à tramitação da causa.

Depois a MP nº 939, de 16 de março, extinguiu vantagens salariais para os servidores e estabeleceu que a incorporação de funções gratificadas nos salários só ocorreria a partir de 10 anos no exercício dessas funções. A Mesa Diretora da Câmara Legislativa do Distrito Federal questionou a legalidade da medida no Supremo, por intermédio da *ADIn* nº 1261, uma vez que a nova regra seria aplicada também aos funcionários daquele Legislativo, em virtude da lei local nº 197, de 4 de dezembro de 1991. Em maio, quando o Tribunal apreciou a ação, negou-lhe seguimento em razão de uma tecnicidade processual, ficando, por consequência, prejudicado o pedido de liminar da requerente. Desse modo, tanto a *ADIn* nº 1250 quanto a nº 1261 receberam decisões tipicamente processuais, que encerraram a tramitação dessas Ações Diretas no Supremo.

A *ADIn* nº 1135, interposta pelo PT no mês de setembro do ano anterior, teve o seu pedido de liminar considerado prejudicado pelo Supremo em abril desse ano. Com essa decisão, o Tribunal manteve, portanto, até o julgamento do mérito da ação, o aumento das alíquotas de contribuição previdenciária incidentes sobre a remuneração mensal do funcionalismo civil em atividade, iniciado com a MP nº 628, de 23/9/94, e suas posteriores reedições.

Ainda em abril, uma pesquisa do instituto Vox Populi revelou que 73% dos brasileiros não confiavam na justiça. O procurador-geral, Aristides de Alvarenga Junqueira, aderiu ao grupo dos insatisfeitos criticando a decisão dos ministros do Supremo que, em fevereiro, equipararam os seus salários aos dos parlamentares, por simples resolução interna. Todavia, os debates no Congresso em torno da reforma do Judiciário não prosperavam, e a justiça continuava intocável (391).

Ao completar 100 dias na presidência, Fernando Henrique ainda sofria pressões dos partidos aliados por causa da distribuição de cargos públicos (392) e assistia às manifestações de rua promovidas por entidades sindicais e lideranças políticas contrárias às reformas constitucionais do governo. A CUT organizou um “dia nacional de luta” dos trabalhadores no dia 5 de abril, mas não conseguiu a adesão esperada (393).

A categoria dos petroleiros estava disposta a levar as suas reivindicações para as ruas e dentro do Congresso. Entre as exigências, além de questões salariais específicas desses trabalhadores, uma política salarial prevendo reposição mensal do índice de inflação apurado pelo DIEESE, a defesa da aposentadoria, o fim da reforma da Previdência e a manutenção do monopólio estatal do petróleo (394).

Nesse mês, veio a público a notícia de que o governo havia escolhido uma empresa acusada de fraudar a Previdência Social para gerenciar o Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM), programa estimado em US\$ 1,4 bilhão, que previa a instalação de radares na região amazônica (395).

Apesar de o Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (IBOPE) ter registrado um índice de aprovação à administração Fernando Henrique ótimo/bom de 41% e regular de 43% (396), o instituto Vox Populi detectou que a confiança da população nos efeitos positivos do Plano Real estava diminuindo. Em fevereiro, 27% dos entrevistados disseram que a inflação aumentaria nos próximos 12 meses, sendo que, em março, esse índice saltou para 41% e, em abril, para 52%. Sobre a situação do país, após a implantação do Real, 61% dos entrevistados achavam, em fevereiro, que o país tinha melhorado, caindo esse índice, em março, para 56% e, em abril, para 50% (397).

O governo estava paralisado pelas manifestações de sindicalistas e partidos de oposição contrários às reformas constitucionais, não conseguindo explicar à população o significado das mudanças desejadas (398). O presidente reagiu, demitiu o secretário de Comunicação Social da Presidência da República, Roberto Muylaert, fez autocrítica e prometeu mudar o ritmo das reformas (399).

Por conta da intenção do governo de acabar com a estabilidade no emprego do servidor público e com as aposentadorias especiais, aumentaram os pedidos de aposentadoria no setor público (400). Na proposta orçamentária para o ano de 1996, o governo decidiu ainda congelar as despesas com a folha de pagamento do pessoal ativo e inativo em 56% das receitas correntes líquidas (401), o que foi bem recebido pela imprensa (402).

Em maio, o presidente sancionou a Lei Complementar nº 82, limitando em 60% da receita corrente líquida as despesas com pessoal ativo e inativo da administração direta e indireta da União, Estados, Municípios e DF. De qualquer modo, os servidores civis e militares continuavam reclamando dos baixos salários (403), enquanto a equipe econômica estudava uma política salarial para o setor privado, excluindo o funcionalismo público (404).

O governo defendia a livre negociação salarial entre trabalhadores e patrões a partir de 1º de julho, quando o Real completaria um ano de criação. Economistas, sindicalistas e políticos manifestavam opiniões discordantes sobre essa questão (405).

Mas o acontecimento que ocupou os noticiários nesse período foi a greve deflagrada pelos petroleiros filiados à CUT, no dia 3 de maio, e que durou 31 dias, contabilizando apenas prejuízos para a categoria. As pretensões salariais desses trabalhadores se confundiram com um movimento político contra as reformas constitucionais pretendidas pelo governo, entre elas o fim do monopólio estatal nas atividades ligadas ao petróleo, em discussão no Congresso (406).

O governo não negociou com os grevistas, cortou salários, demitiu 104 funcionários e mandou o Exército ocupar refinarias (407). O dissídio foi julgado pelo TST, que considerou a paralisação ilegal, contudo, os petroleiros mantiveram o movimento (408). O abastecimento de gás de cozinha ficou comprometido, indispondo a população com os grevistas (409), enquanto a imprensa noticiava a queda da atividade econômica e o aumento das importações de gasolina e derivados, sobrecarregando a balança de pagamentos do Brasil (410).

Congresso e lideranças políticas foram procurados pela categoria para negociar um acordo (411). Sem concessões do governo, no dia 2 de junho, os petroleiros encerraram um movimento grevista que só serviu para ampliar na mídia as discussões sobre a inconveniência da preservação do monopólio estatal do petróleo (412). Assim sendo, no dia 7, a Câmara aprovava, em primeiro turno, o fim do monopólio da PETROBRÁS, por 364 votos favoráveis, 101 contrários e 3 abstenções (413).

Ainda em junho, uma pesquisa encomendada pelo Planalto à empresa MCI, de Antônio Lavareda, e realizada durante a greve dos petroleiros, revelou que 76% da população aprovava o Plano Real. Quanto ao desempenho do governo, 39% achavam ótimo/bom, 43% regular e 14% ruim/péssimo (414).

No final do mês, foi editada a MP nº 1053, acabando com a reposição salarial automática da inflação por índices de preços, obrigando os descontos de antecipações e aumentos reais nas datas-bases dos trabalhadores, estabelecendo a livre negociação de aumentos reais nos salários e exigindo a instituição de um mediador do Ministério do Trabalho, no caso de as negociações fracassarem.

O setor militar, que reivindicava reajustes salariais desvinculados dos destinados aos servidores civis (415), criticou a política salarial do governo e a proposta de reforma da Previdência, por meio de um manifesto assinado por 130 oficiais da reserva das Forças Armadas, intitulado “Quanto vale um oficial-general?” (416).

Nessa ocasião, a Associação dos Servidores Ocupantes de Cargos de Nível Superior do Ministério das Relações Exteriores (ANS) recorreu ao Supremo com a *ADIn* nº 1297, sustentando a inconstitucionalidade da Lei nº 8.829, de 22 de dezembro de 1993, que não estendeu a esse grupo de trabalhadores as vantagens salariais previstas na referida lei para os integrantes das carreiras de Oficial de Chancelaria e de Assistente de Chancelaria do Ministério. Mas, em setembro, o STF entendeu que a requerente era parte ilegítima para interpor Ação Direta, e a causa foi arquivada.

No dia 28, a Confederação Nacional dos Integrantes Beneficiários das Forças Armadas e Auxiliares (CONFAMIR) ingressou com uma Ação Direta no STF, requerendo a incidência do reajuste de 81% (concedido pela Lei nº 8.162/91) sobre a remuneração total dos militares, e não apenas nos soldos como ocorreu. A *ADIn* nº 1305, que não teve pedido de medida cautelar, ainda está pendente de julgamento no Supremo (417).

Recebidas as informações solicitadas para o exame do pedido de liminar na *ADIn* nº 1146, o STF indeferiu o requerimento do procurador, mantendo, portanto, até a decisão final sobre a matéria, os cargos em comissão de Distribuidor na Justiça do Trabalho, criados pela Lei nº 7.729/89.

E mais uma vez o Supremo se pronunciou sobre o pagamento de URP's. O Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo autorizou a concessão desses reajustes referentes ao ano de 1988 aos funcionários e magistrados do órgão, no entanto, o procurador, por meio da *ADIn* nº 1299, conseguiu liminar no Supremo para sustar o recebimento da vantagem, enquanto aguarda o julgamento final da ação.

A Câmara dos Deputados retomou o debate sobre formas de controle do Judiciário a partir do projeto de emenda à Constituição do deputado petista José Genoíno (418). Naquela

oportunidade, o presidente do Supremo, Sepúlveda Pertence, reconheceu a falência do modelo de justiça no Brasil e defendeu, inclusive, o fim dos ministros vitalícios nos tribunais do país, sugerindo que a investidura nesses cargos passasse a ser feita por meio de mandato (419). A imprensa também procurou divulgar as mazelas do Judiciário e, em especial, os escândalos envolvendo juízes classistas, cujos cargos estavam ameaçados de extinção numa reforma constitucional (420).

Em julho, a MP nº 1053 estava em discussão no Congresso, quando o presidente do Supremo deferiu liminar para suspender os efeitos dos dispositivos da medida que proibiam a concessão de aumentos reais de salários e a obrigatoriedade da instituição de um mediador pelo Ministério do Trabalho, na hipótese de serem frustradas as negociações entre patrões e empregados (421).

A decisão repercutiu bem dentro do Parlamento, embora o relator da MP, senador Coutinho Jorge (PMDB-PB), insistisse na fórmula da indexação salarial (422). Segundo pesquisa DataFolha, 42% dos entrevistados eram favoráveis à livre negociação, 39% preferiam a manutenção do IPC-r e 17% não souberam opinar (423).

Entendendo o sinal dado pelo Supremo, o governo reeditou a MP de política salarial retirando do texto a obrigatoriedade dos descontos de aumentos reais de salário nas bases dos trabalhadores e facultando às partes em negociação salarial a instituição de um mediador.

Nesse período, os presidentes da Câmara dos Deputados, Luís Eduardo Magalhães, e do PFL, Jorge Bornhausen, criticaram o ritmo lento das privatizações determinado pelo ministro do Planejamento, José Serra (PSDB-SP). Fernando Henrique defendeu o ministro apresentando números: em um ano o seu governo havia privatizado 16 empresas; em dois anos, Itamar privatizara 18 empresas; e na gestão Collor, 15 empresas tinham sido vendidas (424).

A bancada ruralista do Congresso, que reunia cerca de 100 parlamentares, ameaçou votar contra o governo se não fosse retirada a cobrança da TR de seus débitos bancários. Nessas condições, o governo autorizou a prorrogação dos débitos dos grandes produtores por

até dois anos e os dos pequenos produtores em até três anos. Também o Comunidade Solidária sofreu interferências dos governadores de Estados na definição dos Municípios a serem assistidos pelo programa social do governo. Dos 156 Municípios atendidos, 73% pertenciam aos redutos eleitorais dos governadores (425).

No mês de agosto, o PFL manifestou o desagrado do partido para com o governo quanto à distribuição de cargos nas empresas de comunicação subsidiárias da TELEBRÁS, vinculadas ao Ministério das Comunicações, comandado por Sérgio Motta (PSDB). Na disputa pelos cargos estavam vários partidos (PFL, PSDB, PL, PP e PMDB). Sérgio Motta, que resistia à idéia de nomeações políticas na sua pasta, preferindo especialistas na área para ocupar os cargos, acabou fechando acordo com os partidos aliados para terminar a crise (426).

Por sua vez, a intervenção do Banco Central no Banco Econômico, com sede no Estado da Bahia, causou estragos nas relações do presidente com o senador Antônio Carlos e o filho, deputado Luís Eduardo. Num primeiro momento, Fernando Henrique acenou com a possibilidade de uma operação de salvamento para o banco, mas depois recuou, abrindo uma nova crise com o PFL (427). Além do mais, as eleições para prefeitos em 1996 antecipavam os conflitos entre os partidos alinhados com o governo (428).

Sem perspectiva de ser votada pelo Congresso, ainda em 1995, a proposta de reforma administrativa do governo, em particular o fim da estabilidade no emprego do servidor, foi criticada pela bancada do PMDB que se reuniu com o ministro Bresser para discutir o assunto (429).

Ao apreciar o pedido de medida cautelar requerido pelo procurador na *ADIn* nº 1147 há quase um ano, o Supremo decidiu indeferir a liminar, mantendo os atos normativos do TRT da 3ª Região que dispõem sobre transformação de cargos. O STF também indeferiu a liminar solicitada pelo PCdoB na *ADIn* nº 1183, entendendo não haver prejuízo imediato para os servidores escreventes e auxiliares da justiça que optarem pelo regime trabalhista da CLT, enquanto o mérito da matéria não é decidido.

Com a *ADIn* nº 1338, a União do Policial Rodoviário do Brasil (UPRB) alegou inconstitucionalidade por omissão do parágrafo 2º do artigo 144 da Constituição, que prevê a estruturação em carreira da polícia rodoviária federal, requerendo, ainda, o envio de projeto de lei ao Congresso pelo poder Executivo tratando dessa matéria. No entanto, o STF entendeu que a entidade não possuía legitimidade para ingressar com Ação Direta, arquivando a causa.

Enquanto o presidente era pressionado pelos seus aliados para promover investimentos na área social, o ministro da Fazenda, Pedro Malan, respondia aos parlamentares queixosos das altas taxas de juros cobradas pelo mercado, que elas só seriam reduzidas após a aprovação das reformas constitucionais pelo Congresso (430). Outro problema que também começava a preocupar o governo eram os conflitos pela posse de terras que aconteciam no país (431).

Já em outubro, observava-se que os salários dos trabalhadores da iniciativa privada, desindexados pela MP nº 1079 (MP nº 1053 reeditada com alterações), continuavam, na prática, recebendo reajustes pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), o que não se verificava no setor público (432).

Nessa ocasião, o Supremo julgou procedente a *ADIn* nº 658 de autoria do procurador, confirmando, mais uma vez, o entendimento manifestado pela Corte quando deferiu liminar para suspender o reajuste salarial com base no IPC de março/90, pretendido pelo TRF da 5ª Região.

Mesmo depois do episódio envolvendo o Banco Econômico, Fernando Henrique resgatou o apoio do PFL baiano, mas a reforma previdenciária provocou novos desentendimentos para o governo, dessa vez entre o ministro da Previdência e Assistência Social, Reinold Stephanes, e o relator da emenda, deputado Euler Ribeiro (PMDB-AM) (433).

O projeto SIVAM, que já tinha proporcionado um escândalo para o governo em abril, voltou às manchetes dos noticiários quando foi divulgada uma gravação do embaixador Júlio César Gomes dos Santos, assessor do presidente, sugerindo que o senador Gilberto Miranda (PMDB-AM) tinha conhecimento de um esquema de propinas para a realização do projeto. A fita

com a gravação foi entregue ao presidente pelo seu ex-chefe de Gabinete e então presidente do INCRA, Francisco Graziano, que, mais tarde, foi responsabilizado pela escuta telefônica. O ministro da Aeronáutica, brigadeiro Mauro Gandra, também foi envolvido na confusão, a partir da descoberta de que ele havia-se hospedado na casa do empresário José Affonso Assumpção, representante da companhia americana que ganhara a licitação do SIVAM. Os três funcionários envolvidos foram afastados dos cargos que exerciam (434).

Em razão dos desentendimentos entre o ministro Stephanes e o relator da proposta do governo de reforma da Previdência, a condução das negociações com o Congresso foi transferida para o vice-presidente, Marco Maciel (435). Por outro lado, o governo admitiu até a possibilidade de retirar a proposta do Congresso, devido às dificuldades encontradas para a sua aprovação (436).

O presidente do Supremo declarou na Comissão Especial da reforma previdenciária que existiam duas correntes de pensamento no STF: uma favorável à manutenção de direitos e garantias individuais, que inviabilizaria, por exemplo, a intenção do governo de reduzir proventos de servidores inativos e de instituir a cobrança do Imposto de Renda para trabalhadores aposentados; e outra corrente entendendo que não se pode alegar direito adquirido contra alterações promovidas na Constituição (437).

Em 23 de novembro, o governo editou a MP nº 1184, criando as gratificações de Desempenho de Atividade de Fiscalização e de Atividade de Proteção ao Vôo para algumas categorias de servidores públicos. A medida foi contestada no Supremo pela *ADIn* nº 1387 da CSPB, que pretendia a extensão do benefício aos demais funcionários, formulando pedido de liminar com essa finalidade. Somente em março do ano seguinte, o Tribunal se pronunciou sobre a ação, negando-lhe seguimento por ilegitimidade da parte para ajuizar Ação Direta.

Para os servidores, o mês de dezembro não trouxe boas notícias. O governo não autorizou qualquer reajuste salarial em janeiro - tradicionalmente o mês de recomposição salarial do setor público - e ainda editou medida provisória proibindo a venda de parte do período de férias pelos funcionários (438). O Ministério da Administração divulgou lista com

nomes de 1760 funcionários que recebiam altos salários no Executivo (439), enquanto o presidente do Supremo reclamava dos baixos salários pagos pelo Judiciário e cobrava a aprovação do plano de cargos desses servidores em tramitação no Congresso (440).

Também nesse final de ano, Fernando Henrique contornou a indignação do PFL e do PMDB com a divulgação pela imprensa de uma lista, supostamente aos cuidados do Banco Central, contendo nomes de políticos financiados na campanha eleitoral de 1994 pelo banqueiro Ângelo Calmon de Sá, ex-presidente do Banco Econômico, sob intervenção do BC (441).

Mas, segundo pesquisa do instituto DataFolha, o primeiro ano do governo Fernando Henrique terminava com um índice de aprovação ótimo/bom de 41%, o Plano Real era considerado bom para o país na opinião de 72% dos entrevistados e ainda 67% da população acreditava ter sido beneficiada pelo Plano (442).

3.4. As Lições dos Dados

Com base no exposto, algumas correlações entre as decisões adotadas pelo Supremo Tribunal Federal e a conjuntura política do país podem ser observadas.

Quando o Supremo indeferiu, em março de 1990, os pedidos de liminares nas *ADIns* nºs 200 e 207, de autoria do procurador-geral, contestando dispositivos legais que permitiam a progressão funcional de servidores do poder Judiciário, o Tribunal ainda não se pronunciara sobre a correta interpretação a ser dada ao artigo 37, inciso II, da Constituição de 1988, que dispõe sobre a investidura em cargo ou emprego público de provimento efetivo mediante aprovação em concurso público.

O presidente Collor, recém-empossado, tinha apresentado à sociedade as suas medidas polêmicas de combate à inflação, mas não se poderia arriscar nenhum palpite quanto ao sucesso do plano econômico. Por outro lado, os servidores públicos eram massacrados pelo novo governo e pela mídia, antecipando anos difíceis para essa categoria, que, dificilmente, receberia, a curto prazo, alguma vantagem de natureza econômica. A concessão de cautelar significava, então, a supressão de melhorias salariais para uma parcela do funcionalismo, mas o

seu indeferimento representava a possibilidade da manutenção de determinado benefício que o próprio tempo consolidaria na prática.

Já quando apreciou a *ADIn* nº 722, questionando a transformação de cargos sem a realização de concurso público, em abril de 1992, o Supremo se manifestou, de imediato, contra essa proposta do Executivo. O presidente Collor estava desprestigiado no Congresso Nacional e perante a opinião pública, entre outras razões, devido às denúncias de corrupção dentro do governo e aos índices de inflação em patamares acima de 20% ao mês. O governo queria também adiar o pagamento do reajuste de 147% nas aposentadorias e pensões pagas pela Previdência Social para 1993, enquanto comprimia os salários do funcionalismo. A imprensa, por sua vez, criticava o conceito de isonomia, as disparidades salariais entre os servidores dos três poderes e a ineficiência da máquina administrativa. Nesse momento, portanto, o Supremo resolveu deferir a liminar solicitada, suprimindo esse benefício que atingiria uma ínfima parcela do setor público.

Em outubro de 1992, o STF deferiu liminar na *ADIn* nº 785 para sustar ato normativo do Tribunal Regional Federal da 1ª Região que previa o instituto da progressão funcional. Collor tinha sido afastado pelo Congresso e o vice-presidente Itamar Franco encontrava dificuldades para articular-se com o Legislativo, todavia, as melhorias salariais para o funcionalismo, iniciadas ainda na gestão do antecessor, prosseguiram.

Só que, em novembro de 1992, chegou ao Supremo a *ADIn* nº 806, contestando o Plano de Carreiras da Câmara dos Deputados que permitia a progressão funcional de servidores, contudo, o Tribunal não se pronunciou, de pronto, sobre a matéria. Caso deferisse a liminar solicitada, o Tribunal estaria suspendendo ato proveniente daquela Casa legislativa que se achava extremamente prestigiada após deliberar sobre o afastamento do presidente Collor, conforme desejo da maioria da população. Sem falar que os salários do funcionalismo continuavam sendo corroídos pelas altas taxas de inflação. Nessas condições, o Supremo deferiu a liminar para extinguir essa vantagem apenas um ano depois, quando o Legislativo padecia com a CPI da corrupção no orçamento e o Congresso revisor debatia a reforma do

Judiciário. Logo em dezembro de 1993, o Tribunal apreciou novo pedido de medida cautelar sobre esse assunto formulado na *ADIn* nº 970, deferindo a liminar solicitada para interromper o benefício.

Antes disso, porém, em fevereiro de 1993, o Supremo concedeu a liminar requerida pelo procurador na *ADIn* nº 837, com a finalidade de suspender dispositivos do Regime Jurídico Único (que também se aplica aos servidores da Câmara) e de outras normas que autorizavam tanto a progressão funcional quanto o aproveitamento de servidores de outros órgãos sem a exigência de prestação de concurso público. Nessa oportunidade, os servidores tinham ganho 100% de reajuste salarial e existia a promessa por parte do governo de elaboração de uma política salarial específica para o setor.

Ao analisar a *ADIn* nº 1056, em julho de 1994, impugnando idêntica matéria constante do Plano de Cargos do Banco Central, o Supremo deferiu a liminar assim que recebeu as informações solicitadas àquela autarquia. Nesse período, a expectativa da sociedade era em torno do sucesso do plano econômico recém-editado pelo governo, que também não tinha conseguido qualquer acordo acerca da isonomia salarial e ainda estava sendo acusado de promover a redução dos salários. O STF, à época, inclusive, encontrava-se desgastado frente à opinião pública após o imbróglio da conversão pela URV dos salários dos servidores do Judiciário.

Entretanto, em fevereiro de 1995, foi encaminhada ao STF a *ADIn* nº 1217, questionando ato normativo que autorizava o aproveitamento de servidores de outros órgãos no TRF da 1ª Região, inexistindo pedido de medida cautelar. Assim sendo, o Supremo deveria julgar diretamente o mérito dessa ação, que teria implicações nas demais, mas com a revogação do ato pelo TRF em 1996, o objeto da *ADIn* ficou prejudicado e ela foi arquivada. Quando o STF decidir o mérito dessas ações com objeto semelhante e cujas liminares foram deferidas, conseqüentemente influenciará o julgamento das *ADIns* nºs 200 e 207.

O PDT, em junho de 1990, propôs duas Ações Diretas que visavam à concessão de direitos aos servidores públicos e que não receberam decisão quanto ao mérito. Esse partido,

que era oposição ao governo na época, pretendia, com a *ADIn* nº 296, a apreciação pelo Congresso de projeto de lei em tramitação nesta Casa, dispondo sobre regime jurídico único, isonomia salarial e planos de carreira, porém, a ação (sem pedido de liminar) ainda não foi a julgamento.

Observe-se que uma deliberação no sentido da procedência dessa *ADIn* representaria uma interferência do Judiciário em assuntos da competência do Legislativo, o que poderia provocar constrangimentos nas relações entre os dois poderes. No período em que a ação foi encaminhada ao Supremo, o Congresso já rejeitava propostas do presidente Collor, cuja popularidade decrescia, e discutia-se o projeto de lei enviado pelo governo versando sobre regime jurídico único dos servidores.

Por outro lado, isonomia salarial e planos de cargos eram assuntos controversos, já que não interessava ao Judiciário nem ao Legislativo o nivelamento dos salários do seu pessoal com base nos padrões do Executivo. Tanto é que a comissão formada com representantes dos três poderes para implementar a isonomia não fechou acordo sobre essa matéria, tão-somente conseguiu amenizar as disparidades salariais entre esses funcionários.

Com a ação nº 297, o PDT buscou o cumprimento do artigo 20 do ADCT, que previa a revisão dos proventos e pensões dos servidores inativos e pensionistas 180 dias após a promulgação da Constituição. Acontece que esse benefício era apenas mais um entre tantos outros direitos coletivos ampliados pela Carta de 1988, que esbarram nas limitações fiscais do Estado brasileiro. Portanto, uma decisão do Supremo para que a referida revisão fosse iniciada importaria uma nova obrigação orçamentária para o governo Collor, que tentava salvar o seu plano econômico e já havia imposto muitos sacrifícios à sociedade em geral.

Na medida em que os desarranjos nas contas públicas não ocorreram somente nessa fase, ao contrário, foram uma realidade ao longo dos anos pesquisados, a melhor solução para o Supremo era esquivar-se de apreciar a ação. Em novembro de 1996, o Tribunal decidiu não conhecer da ação por razões de ordem processual, e o seu mérito ficou sem julgamento. Cabe aos diferentes órgãos da Administração Pública proceder à revisão desses benefícios, ainda que

não de forma sistematizada e integrada, mas de acordo com as disponibilidades do caixa do Tesouro Nacional.

Quando em junho de 1990 o Supremo deferiu liminar nas *ADIns* nºs 309 do PT e 313 do PDT, obrigando o governo ao pagamento integral dos salários dos servidores em disponibilidade, o primeiro sinal de descontentamento com a administração Collor já tinha sido dado pelo Congresso Nacional ao rejeitar a MP nº 185. A partir da edição da MP nº 190 nos mesmos moldes da nº 185, coube ao Supremo manifestar-se contra a admissibilidade da medida, apoiando-se na vontade da maioria dos parlamentares.

Nesse momento, então, a base de sustentação do governo no Congresso estava fragmentada e atônita com tantas propostas controvertidas. Por outro lado, a decisão sobre esse assunto não poderia ser adiada, uma vez que a questão era de natureza alimentar e os salários da categoria estavam, na prática, congelados. A matéria, inclusive, mobilizou outros dois partidos de oposição ao governo (PSDB e PSB), que também ingressaram com Ação Direta no STF.

Aproximadamente um ano depois, o Supremo confirmou sua posição, julgando o mérito da *ADIn* nº 313 do PDT. Isso aconteceu após a edição de um novo plano econômico pelo governo, que não se entendia com o Congresso sobre política salarial; as taxas de inflação aumentavam a cada mês; a economia do país encontrava-se numa fase recessiva; e a equipe do presidente Collor era envolvida em denúncias de corrupção. Em contrapartida, o Executivo também pagava salários altos para uma parcela do funcionalismo e reajustava os soldos militares em valores superiores aos destinados à maioria dos civis.

As *ADIns* nºs 525 do PSB e 529 do PT ajuizadas, respectivamente, em maio e junho de 1991, buscavam no STF a declaração de inconstitucionalidade da MP nº 296 que concedeu reajustes salariais a militares e alguns poucos civis. Em última análise, o que esses partidos queriam era a extensão dos mesmos benefícios aos demais servidores não contemplados na medida.

Com a edição do Plano Collor II em fevereiro, a inflação, que estava em mais de 20% ao mês no início do ano, caiu para menos de 10% nos meses seguintes, e só em junho rompeu a barreira dos 10%. O presidente tentava recomeçar: mudou o ministro da Economia e procurou novas alianças no Congresso, aproximando-se do PDT, PMDB e PSDB, uma vez que sua base política ficara descontente com as medidas do PCII.

O plano econômico trouxe congelamento de salários, e a MP nº 296 previa reajustes entre 20% e 30% a partir de maio, ainda que apenas para determinada parcela do funcionalismo público. Até os empregadores do setor privado reclamavam uma política salarial mais justa para os trabalhadores em geral, enquanto a imprensa noticiava, freqüentemente, a insatisfação do meio militar por conta dos baixos soldos. Assim sendo, o indeferimento das liminares por parte do Supremo Tribunal, solicitadas pelos partidos de oposição ao governo, ocorreu em meio a esse cenário, quando a Corte acabou por transferir para o Congresso a responsabilidade pela admissão da MP.

Em setembro de 1991, o procurador tentou sustar o pagamento de pensão às filhas solteiras de militares por intermédio da *ADIn* nº 574. Só que, nessa ocasião, os quartéis estavam agitados, ao ponto de o governo ter concedido 45% de aumento para esses servidores, que foi aprovado no Congresso, inclusive, pela oposição. O Supremo também negou liminar em mandado de segurança impetrado por civis questionando o reajuste diferenciado. Diante desse quadro, o STF sequer apreciou o pedido de medida cautelar da *ADIn* que pretendia a suspensão de uma vantagem para os militares já bastante descontentes.

O indeferimento da liminar aconteceu em abril de 1992, período em que a taxa de inflação ultrapassava os 20% e a área militar continuava reivindicando reajuste nos soldos. Depois de autorizar um aumento de 100% parcelado em três vezes no início do ano para os servidores, o governo enviou, nessa oportunidade, outro projeto de lei ao Congresso versando sobre novo reajuste de 80% parcelado em três vezes – justamente para evitar distúrbios no setor castrense.

Somente em junho de 1993, o mérito da ação foi julgado desfavoravelmente à categoria. Embora os índices de inflação estivessem em torno de 30% ao mês, os militares tinham recebido aumentos superiores aos autorizados para os civis. De qualquer modo, enquanto o setor público pleiteava uma política salarial semelhante a dos trabalhadores da iniciativa privada, eram ainda criticados na mídia por consumirem recursos do Estado necessários aos programas sociais.

A *ADIn* nº 609, interposta em outubro de 1991, visava à supressão de benefício relativo à contagem de tempo de serviço dos servidores para fins de aposentadoria, entretanto, o Supremo não a apreciou de imediato. Nesse período, os salários do setor estavam defasados, sendo que militares e diplomatas tinham sido contemplados com reajustes maiores. Para os civis, o governo propôs o projeto Carreirão, mas recuou em seguida, e a comissão que estudava uma fórmula para a implantação da isonomia não chegava a um acordo sobre a questão.

Portanto, o Supremo adiou a decisão até abril de 1992, quando deferiu liminar para sustar a vantagem. O governo desprestigiado lutava contra a inflação e o déficit público, ao tempo em que a imprensa criticava o conceito de isonomia. No ano de 1996, o STF julgou o mérito da *ADIn*, confirmando a propriedade da antecipação cautelar.

Essas mesmas observações valem para as ações de autoria do procurador que contestaram a concessão de URP's e do IPC de março de 1990 aos servidores. Nos primeiros meses de 1992, uma série de liminares foram concedidas pelo Supremo para sustar esses reajustes autorizados. A opinião pública rejeitava o presidente Collor, que padecia com denúncias de corrupção dentro do governo, mas queria adiar o pagamento do reajuste de 147% nos benefícios de aposentados e pensionistas da Previdência Social.

Em junho de 1993, o mérito de duas Ações Diretas versando sobre IPC (*ADIns* nºs 663 e 683) foi julgado pela primeira vez. Assim sendo, o Supremo confirmou a supressão dessa vantagem, da mesma forma que negou pensão às filhas solteiras de militares e manteve a proibição da retirada do FGTS pelos servidores ex-celetistas. A inflação mensal estava em cerca de 30%, entretanto, o ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso, recém-

empossado pelo presidente Itamar, não só era prestigiado na imprensa como demonstrava preocupação com os gastos públicos e, em particular, com aumentos salariais para servidores.

Nesse mesmo ano, em outubro, foi decidido, também pela primeira vez, o mérito de uma ação relativa à concessão de URP's (*ADIn* nº 694), de forma contrária à jurisprudência do TST que se aplica aos trabalhadores regidos pela CLT. A mídia atacava os gastos do governo com o funcionalismo, especialmente a folha de pagamento do Judiciário e do Legislativo, e o Congresso sofria com a instalação da CPI da corrupção no orçamento. Em contrapartida, o governo presidencialista se fortaleceu após a decisão plebiscitária, ao tempo em que a equipe da Fazenda estudava a adoção de um plano de estabilização econômica para pôr fim à crise nacional, negando aumento de salários, inclusive, para os servidores militares.

Por outro lado, a *ADIn* nº 613, proposta em outubro de 1991, pleiteava no Supremo permissão para que os servidores regidos pela CLT que passaram para o regime estatutário pudessem sacar o saldo dos seus Fundos de Garantia por Tempo de Serviço. Como visto, nesse momento, o presidente estava enfraquecido devido às denúncias de corrupção no governo, e, segundo cálculos do Ministério da Economia, mais de 10% do PIB brasileiro destinava-se às despesas de pessoal da União, Estados, Municípios e DF. Então, quando o STF julgou o mérito da ação em abril de 1993, negando essa vantagem aos servidores, o presidente Collor tinha sido afastado no final do ano anterior, marcando um período traumático da história do país, e Itamar tentava compor-se com os políticos em prol da governabilidade. E na falta de uma política salarial específica para o funcionalismo, o governo concedeu alguns reajustes, apesar das críticas à categoria persistirem na imprensa.

Quando o PDT ingressou com a *ADIn* nº 778, em setembro de 1992, contestando a proibição de incorporação da gratificação especial de localidade nos salários dos servidores, o afastamento do presidente Collor era discutido na Câmara dos Deputados. O governo promoveu melhorias nos salários do funcionalismo, privilegiando os militares, e o Supremo não apreciou a ação de imediato. Sem pedido de medida cautelar, em outubro de 1994, o Tribunal julgou a ação improcedente, paralelamente à eleição do ex-ministro da Fazenda, Fernando Henrique

Cardoso, para a presidência da República, que conseguiu, com o seu plano econômico, conter as altas taxas de inflação e pregava austeridade nos gastos com servidores públicos.

Logo em novembro de 1992, outra ação interposta no Supremo pretendia a extensão de vantagem de natureza econômica à determinada parcela de servidores do Judiciário. No entanto, o STF eximiu-se de apreciar a *ADIn* nº 799, que se encontra pendente de decisão de mérito, significando, na prática, mais uma negativa às pretensões dos funcionários.

Em meio a várias decisões desfavoráveis aos servidores nesse período (conforme *ADIns* nºs 778, 785 e 799), o Supremo deferiu liminar, em outubro de 1992, na *ADIn* nº 790, de autoria do procurador, com o propósito de sustar a incidência de alíquotas diferenciadas na remuneração mensal dos servidores civis para fins de contribuição previdenciária. Essa vantagem concedida pelo Supremo alcançou boa parte do funcionalismo público federal.

A lei contestada (nº 8.162/91) tinha sido aprovada pelo mesmo Congresso que afastara o presidente Collor e agora o julgava por crime de responsabilidade. Por outro lado, o Supremo também se encontrava fortalecido depois de sua participação decisiva nesses acontecimentos. As melhorias salariais para os servidores, iniciadas ainda no governo Collor, foram incrementadas por Itamar Franco, que estendeu a gratificação de 160% outorgada aos militares a outras categorias de civis, mas os servidores continuavam reclamando dos baixos salários, porque não recebiam os reajustes pagos pelo setor privado.

Pouco tempo depois, em fevereiro de 1993, o STF confirmou a sua decisão liminar ao julgar o mérito da ação. Segundo o DIEESE, nesse momento, as perdas salariais dos servidores eram exorbitantes - algo em torno de 700% -, e o governo acenava com a perspectiva de conceder novos benefícios para o setor público.

No período em que sustou o pagamento de pensão às filhas solteiras de militares pedido na *ADIn* nº 574 (em junho de 1993), o Supremo furtou-se de apreciar a ação nº 889, que requeria a elaboração de lei específica tratando do aproveitamento da categoria de censor federal. Há que se observar, na ocasião, a taxa de inflação de quase 30% ao mês, a equipe econômica tentando frear qualquer reajuste nos salários do funcionalismo federal e o presidente

Itamar sendo criticado pelos opositores por não possuir um programa de governo capaz de tirar o país da crise.

Em março de 1994, quando o Tribunal decidiu favoravelmente a essa pequena parcela de servidores, Judiciário e Executivo desentendiam-se sobre a conversão dos salários pela URV. Em contrapartida, na época, também, o Supremo não examinou a *ADIn* nº 1039 do PSTU, questionando a constitucionalidade da conversão dos salários em URV pela média dos últimos quatro meses, conforme proposta do governo.

O Congresso aprovava o Fundo Social de Emergência e outras medidas do interesse do governo e reunia, portanto, mais legitimidade do que o Supremo para rejeitar essa proposta, tendo, inclusive, adotado a mesma fórmula de conversão salarial do Judiciário e que estava sendo motivo de discórdia entre os três poderes. Por conta da vantajosa conversão salarial autorizada para os servidores do Judiciário, o Supremo recebeu duras críticas na mídia, enquanto o meio militar conturbava o ambiente político, exigindo do presidente Itamar uma postura de confronto com o STF.

Mas o Congresso ainda discutia com o governo a possibilidade da recomposição dos salários dos trabalhadores, que era, diplomaticamente, rebatida pelo ministro Fernando Henrique; nenhum outro partido ou entidade de classe contestou a matéria por meio de Ação Direta; e a sociedade parecia querer um plano de salvação da economia. Nessas condições, quando o Supremo apreciou a *ADIn*, decidiu não a conhecer, pois a MP contestada foi substituída por outra contendo termos diferentes da que motivou a Ação Direta. E assim, o STF escapou de decidir o mérito da questão: se o governo violou o preceito constitucional que garante a irredutibilidade dos salários.

No auge da campanha eleitoral, em setembro de 1994, o PT ingressou com a *ADIn* nº 1135, pedindo a declaração de inconstitucionalidade da MP nº 628 que aumentou as alíquotas de contribuição previdenciária incidentes sobre a remuneração mensal dos servidores civis em atividade. O plano econômico de Fernando Henrique, principal adversário do candidato petista à presidência, Luís Inácio Lula da Silva, respondia satisfatoriamente às expectativas da

sociedade com relação ao controle da inflação, e o governo estudava ajustes às medidas propostas, em particular quanto à contenção dos gastos públicos. O escândalo envolvendo o ministro da Fazenda, Rubens Ricupero, ocorreu nessa fase, e uma decisão favorável do STF sobre a matéria em questão colocaria o PT em posição privilegiada frente aos servidores.

Somente em abril do ano seguinte, o Tribunal declarou prejudicado o pedido de liminar formulado na ação, mantendo suspense quanto ao mérito da causa. Nessa oportunidade, o presidente Fernando Henrique, apesar de respaldado pelo resultado das eleições, encontrava dificuldades na formação de uma sólida base de apoio ao seu governo no Congresso, em função das disputas pelos cargos federais entre os partidos aliados.

Ainda em março, o novo governo apresentou propostas desfavoráveis para o funcionalismo com as MP's nºs 936 e 939, que extinguiram vantagens da categoria. E o Supremo também se posicionou contrariamente ao interesse dos servidores ao negar seguimento às ações nºs 1250 e 1261 que contestaram essas medidas do governo, enquanto o Congresso e a mídia retomavam as discussões sobre reforma constitucional, com destaque para o fim da estabilidade no emprego do servidor público e das aposentadorias especiais.

Nessa mesma esteira de decisões para suprimir direitos dos servidores, o STF deferiu liminares, em março de 1995, solicitadas pelo procurador nas *ADIns* nºs 1244 e 1257, desautorizando, até o julgamento definitivo da matéria, o pagamento dos salários de servidores de órgãos da Justiça do Trabalho convertidos pela URV em data mais proveitosa.

Em compensação, ao não apreciar as ações nºs 1185 e 1240, interpostas, respectivamente, em janeiro e março de 1995, e que visavam à supressão de vantagens, o STF retardou decisões que poderiam ser desfavoráveis aos servidores. No caso da *ADIn* nº 1185, nem o pedido de liminar foi examinado, sendo que o Supremo terá de deliberar sobre uma questão complexa, qual seja, se o servidor público pode desempenhar mandato em entidade de classe mantendo a remuneração do cargo efetivo. Também sem decisão de mérito está a ação nº 1240, questionando a permissão do ingresso nas carreiras da área de Ciência e Tecnologia no último padrão da classe mais elevada do nível superior, autorizada pela Lei nº 8.691/93.

Como visto, apesar de vitorioso ainda no primeiro turno das eleições, o presidente Fernando Henrique enfrentava dificuldades para se articular com os parlamentares que assumiram seus mandatos em fevereiro de 1995. Além disso, a popularidade do presidente apresentava sinais de declínio e falava-se no fim da estabilidade no emprego dos servidores como a solução para acabar com privilégios e cortar gastos da União. No início do ano, o reajuste oferecido pelo governo provocou controvérsias entre funcionários militares e civis, porque o Judiciário aplicou índice superior, que foi estendido apenas aos militares.

Tratamento semelhante a essas duas ações, o Supremo conferiu às *ADIns* nºs 1146 e 1147 de iniciativa do procurador, interpostas em outubro de 1994. Após o recebimento das informações solicitadas para apreciação da *ADIn* nº 1146, em junho de 1995, o STF indeferiu a liminar, preservando os cargos em comissão de Distribuidor na Justiça do Trabalho, questionados pelo requerente, até a decisão do mérito da matéria. Como a legislação que criou os mencionados cargos data de 1989 e desde à época estão sendo ocupados, uma antecipação cautelar contrária à sua manutenção causaria transtornos na organização dos órgãos aos quais eles se destinam, podendo, ainda, o resultado do pedido de liminar não coincidir com o julgamento do mérito.

Logo em agosto, o Supremo indeferiu a liminar requerida na *ADIn* nº 1147, conservando, até o julgamento do mérito da ação, os cargos de Distribuidor transformados em outros pelo TRT da 3ª Região. Alguns dos contestados atos do Tribunal vigoram também desde 1989, e uma decisão liminar que sustasse essa transformação importaria em alterações na estrutura do órgão. Portanto, as decisões relativas a essas duas *ADIns* estavam e permanecem, de certo modo, vinculadas.

Quando o Supremo optou por não suspender essas vantagens de imediato, o governo havia proposto o fim da reposição automática da inflação por índices de preços nos salários e os formadores de opinião retomavam as discussões sobre a reforma do Judiciário e a necessidade da extinção dos cargos de juízes classistas.

Mas, em sentido oposto, o STF deliberou em relação à *ADIn* nº 1183, que reclamava a preservação de direito para determinado grupo de servidores. A ação, encaminhada em dezembro de 1994, logo esbarrou no recesso forense, tendo sido apreciada só em agosto do ano seguinte. Contudo, o pedido de liminar do PCdoB foi negado, restando a ação pendente de julgamento definitivo. Também a *ADIn* nº 1305 da CONFAMIR, proposta em junho de 1995, requerendo vantagem salarial para os servidores militares, não teve o seu mérito analisado. Sem pedido de liminar, caberá ao STF, quando examinar a matéria, manifestar-se, ainda, sobre a capacidade da entidade para ajuizar essa espécie de ação.

Nessa oportunidade, enquanto o setor militar divulgava um manifesto criticando a política salarial e as reformas constitucionais pretendidas pelo governo, algumas lideranças sindicais afrontavam a administração de Fernando Henrique, como ocorreu no caso dos petroleiros em greve. Mas o comportamento do governo durante as negociações com essa categoria serviu para enfraquecê-la frente à opinião pública. Já o movimento grevista, que se revelou ainda político, não afetou a popularidade do presidente ou do Plano Real.

No que diz respeito às entidades de classe, verificou-se que elas foram bastante atuantes no período em análise, respondendo por cerca de 29% das Ações Diretas do universo pesquisado, ou seja, elas só ficaram atrás do procurador-geral da República em número de ações interpostas. As entidades recorreram ao Supremo para contestar as principais medidas do governo desfavoráveis ao interesse dos servidores, mesmo quando essas propostas foram aprovadas pelo Congresso Nacional. Apenas uma entidade buscou no Supremo a supressão de vantagem concedida à parcela do funcionalismo, assim mesmo porque tentava preservar os privilégios salariais dos seus associados, repelindo a entrada de um novo grupo de servidores na sua carreira (ver *ADIn* nº 591). As demais entidades, ao contrário, defenderam a concessão de direitos aos servidores públicos.

Mas a despeito dessas entidades terem descoberto o STF como uma nova arena política para a discussão de suas demandas, deslocando para o Judiciário o debate de questões não satisfatoriamente resolvidas pelos demais poderes, das 25 ações encaminhadas, 22 foram

arquivadas sem apreciação do mérito da causa. Das três ações pendentes de julgamento, uma teve a liminar indeferida pelo Supremo, enquanto as outras não pleitearam medida cautelar.

Portanto, à exceção das três *ADIns* pendentes, em nenhuma das outras iniciativas as entidades lograram êxito no Supremo, que emitiu decisões tipicamente processuais nesses casos, entendendo prejudicados os seus objetos ou não conhecendo sequer da ação, por considerá-las partes ilegítimas para ingressar com Ação Direta de Inconstitucionalidade. De qualquer forma, as entidades representativas dos servidores civis e militares conquistaram um espaço adicional na mídia por conta da interposição dessas ações.

A Constituição Federal permite que as confederações sindicais ou entidades de classe de âmbito nacional proponham esse tipo de ação. Entretanto, a jurisprudência do Supremo no que tange à capacidade das entidades para ajuizar Ação Direta não tem beneficiado às organizações que representam o servidor público federal civil ou militar.

Desse modo, existem entendimentos unânimes entre os ministros da Corte que contribuem para barrar a admissibilidade dessas ações, como exemplos:

- a legitimidade ativa da confederação sindical ou entidade de classe vincula-se ao objeto da ação, isto é, deve haver pertinência entre a norma impugnada com os objetivos do autor da ação;

- pertinência temática não significa que a categoria representada seja o único segmento social atingido pelo diploma legal contestado;

- não se consideram confederações sindicais aptas a ingressar com *ADIn* quando a organização possuir entre o seu corpo de filiados entidades que não integram a hierarquia das entidades sindicais;

- a existência de mais de uma confederação sindical inviabiliza a representação única, em âmbito nacional, dos integrantes de uma determinada classe;

- entidade sindical sem a condição de confederação não pode propor Ação Direta, nem representantes de uma parcela da classe dos servidores públicos; e

- apesar de sua representatividade territorial, aos sindicatos nacionais é vedado ajuizar Ação Direta.³

Quanto aos partidos políticos, das 15 ações encaminhadas ao Supremo, apenas uma tratou da supressão de vantagens para um determinado grupo de servidores. Nessa ação, inclusive, o STF deferiu liminar para suspender o benefício, enquanto não decide o mérito da *ADIn*. Nas outras 3 ações pendentes e que visam à concessão de direitos, não houve deferimento de cautelar. Entre as duas ações de partidos políticos com julgamento de mérito e que também eram favoráveis ao interesse dos servidores, apenas uma foi considerada procedente.

Assim sendo, nas nove ações restantes, o STF também emitiu menos decisões substantivas do que processuais, porque negou seguimento às *ADIns* em virtude de suas deficiências procedimentais, isto é, pelo descumprimento de atos e trâmites relativos aos processos, ou simplesmente as declarou prejudicadas.

Em dois momentos importantes para o funcionalismo, o STF escapou de decidir o mérito de questões polêmicas. O primeiro foi quando indeferiu os pedidos de medida cautelar nas *ADIns* nºs 525 do PSB e 529 do PT, mantendo aumentos salariais diferenciados entre os servidores determinados pela MP nº 296 no governo Collor, sendo que, mais tarde, as ações perderam o objeto com a rejeição da medida pelo Congresso. Nessa ocasião, o Supremo perdeu a oportunidade de se pronunciar sobre o conceito de isonomia salarial constante da Carta de 1988 e sobre a constitucionalidade da concessão de índices de reajustes salariais diferenciados entre os servidores públicos.

Além do mais, essa matéria suscitava uma outra discussão: a capacidade de o STF conceder aumento a servidores por meio de ato jurisdicional, quando julgar à luz do preceito constitucional que estabelece: “a revisão geral da remuneração dos servidores públicos, sem distinção de índices entre servidores públicos civis e militares, far-se-á sempre na mesma data” (artigo 37, X, CF). Ou seja, caso o Supremo suspendesse os dispositivos da MP considerados

³ Ver as Ações Diretas de Inconstitucionalidade nºs 324, 591, 1507, 1562 e 1590.

inconstitucionais, poderia também estender o reajuste aos servidores não contemplados na medida? Essa questão chegou a ser abordada pelo ministro Sepúlveda Pertence, relator das *ADIns*, mas ele e a maioria dos ministros da Corte entenderam que a tese da inconstitucionalidade por omissão (no caso, a não-aplicabilidade de um direito a todos os servidores), não ensejava a concessão de medida cautelar.

O outro momento foi quando o STF deixou de apreciar a *ADIn* nº 1039 de autoria do PSTU, questionando a constitucionalidade da MP nº 434, de fevereiro de 1994, que instituiu a URV e dispôs sobre a conversão dos salários dos trabalhadores do setor público e privado. O próprio Supremo afrontou o governo procedendo à conversão dos salários do seu pessoal com base em data diversa da pretendida pelo governo, mas não deliberou se a MP efetivamente reduziu os salários - prática vedada pela Constituição. E com a reedição da medida contendo termos que não correspondiam à original, restou ao Tribunal negar seguimento à ação.

Verificou-se, ainda, como característica das Ações Diretas interpostas por partidos políticos, que elas foram todas de iniciativa de agremiações que não integravam a base de sustentação no Congresso dos diferentes governos no período analisado.

Em 1990, o PDT propôs três *ADIns* e PT, PSB e PSDB encaminharam outras três. Em 1991, o PSB e o PT ingressaram com uma ação cada. No ano de 1992, o PT recorreu ao Supremo com 1 ação e o PDT com mais 2 *ADIns*. E a despeito da aproximação do líder pedetista Leonel Brizola com o governo Collor nesse ano, pôde-se notar que as ações do partido foram interpostas nos meses de agosto e setembro, quando o presidente já estava sendo abandonado pelos seus aliados em razão dos resultados da CPI do caso Paulo César Farias e sob ameaça de ser afastado pelo Congresso com a abertura de um processo de *impeachment*. Já em 1993, no governo Itamar, nenhum partido procurou o STF para discutir matéria de natureza econômica do interesse do servidor público federal civil e/ou militar. Como visto, esse governo iniciou totalmente atrelado ao Congresso que cassou os direitos políticos do presidente Collor, atraindo uma frente ampla de apoios, inclusive da ala mais à esquerda do Parlamento. No ano eleitoral de 1994, PSTU, PT e PCdoB ingressaram com mais uma ação cada. E, no

início de 1995, o PPR contestou no Supremo medida proposta pelo governo Fernando Henrique, no entanto, quando o Tribunal indeferiu a liminar solicitada, o partido se desinteressou pela causa. Vale lembrar que esse partido era oposição ao governo na época, mas já estava sendo cooptado pelo presidente.

Em suma, observou-se que as lideranças partidárias quando disputam cargos e benesses no governo não se utilizam do Supremo Tribunal Federal para impugnar propostas de natureza econômica de interesse do servidor público federal civil e/ou militar desse mesmo governo. Por outro lado, os partidos que estão alijados da base de apoio de um determinado governo recorrem ao Supremo em busca de uma arena política alternativa com o propósito de rediscutir questões dessa espécie não satisfatoriamente resolvidas para esses partidos no âmbito dos poderes Executivo e Legislativo.

O deslocamento das discussões desses conflitos para o poder Judiciário contribuiu para alterar o debate em torno das matérias de interesse do funcionalismo. Mas apesar de os partidos políticos de oposição terem requisitado a mediação do STF em importantes questões, na esmagadora maioria dos casos a Corte não decidiu favoravelmente a esses partidos, que, de qualquer forma, obtiveram a cobertura da imprensa nos episódios dos quais participaram.

No tocante às 45 *Adins* interpostas pelo procurador-geral da República - que somam mais da metade das ações pesquisadas -, 41 delas se referem à supressão de direitos para os servidores e apenas 4 visam à concessão de vantagens. Portanto, a participação ativa do Ministério Público, no período estudado, pode ser caracterizada, ainda, por uma atuação contrária ao interesse do funcionalismo.

Analisando-se as 24 ações com julgamento de mérito, 22 foram de iniciativa do procurador, ou seja, 91,7% do total. Entre as 19 *Adins* interpostas para suprimir direitos de servidores, o STF entendeu em 100% dos casos nesse sentido. E entre as 3 ações para conceder vantagens, 2 receberam julgamento procedente, o que significa que, em 66,7% dessas matérias, o Supremo decidiu em consonância com o entendimento do Ministério Público.

Em relação às 26 ações pendentes de julgamento definitivo, o procurador responde por 19 delas: 73,1% do conjunto. Nas 18 *Adins* que visam à supressão de vantagens para os servidores, o procurador obteve as liminares solicitadas em 12 ações, podendo-se avaliar que, em 66,7% desses casos, o STF manifestou-se em concordância com o requerente e em oposição ao interesse dos servidores. A única ação pendente de autoria do procurador e que pretende a concessão de direito para o funcionalismo não teve pedido de medida cautelar.

Assim sendo, o procurador foi bem sucedido no Supremo com as Ações Diretas impetradas. Mesmo considerando as 4 *Adins* que ficaram sem julgamento definitivo, nota-se que, em pelo menos 3 ações, esse autor também atingiu os seus objetivos. Com as *Adins* nºs 870 e 871, o procurador contestou atos normativos, respectivamente, do Senado Federal e do Tribunal de Contas da União, que promoveram aumentos nas gratificações do seu pessoal. As liminares solicitadas foram deferidas pelo Supremo com a finalidade de sustar os benefícios e, logo em seguida, os atos foram revogados pelo próprio Senado e TCU. Com a *Adin* nº 1217, o procurador questionou resolução administrativa do TRF da 1ª Região, que previa o aproveitamento de servidores requisitados de outros órgãos no Quadro de Pessoal das Secretarias das Seções Judiciárias subordinadas à jurisdição do Tribunal, sem a necessária aprovação em concurso público. Após a contestação dessa vantagem no Supremo pelo procurador, o ato foi revogado pelo TRF.

Também pôde-se constatar o grande volume de ações com conteúdo semelhante submetidas à consideração do Supremo. Entre as 26 ações pendentes de decisão de mérito, 5 se referem a URP's, 2 questionam a data de conversão dos salários pela URV e 8 dizem respeito à progressão funcional de servidores públicos. No meio das 24 ações com julgamento definitivo, 4 são pertinentes a pagamentos de reajustes salariais com base no IPC de março de 1990 e 13 versam sobre URP's.

No período analisado, o Supremo contrariou, principalmente, as pretensões do próprio Judiciário. Do total das *ADIns* pendentes de decisão definitiva, 15 contestam leis e atos

normativos de interesse dos órgãos da justiça, sendo que, entre as ações com julgamento de mérito, esse número sobe para 17.

Portanto, esse cenário revela a propriedade do debate em torno da instituição do efeito vinculante. Com a adoção dessa medida, uma decisão do Supremo sobre determinada matéria ficaria consolidada, cabendo às demais instâncias do Judiciário a sua aplicação. O efeito vinculante proporcionaria, ainda, significativa economia de recursos materiais e do tempo atualmente gasto pelos ministros para a apreciação dessas causas de conteúdo repetitivo.

Quando se analisou o material pesquisado, outra distorção saltou aos olhos: o número de Ações Diretas que ficou sem julgamento de mérito, recebendo apenas decisões de caráter processual. Nesse caso estão 36 ações do universo de 86 *ADIns* selecionadas, o que representa 41,9% do total. Por conseqüência, a Suprema Corte do país, que deveria ocupar-se das questões acerca da constitucionalidade das normas submetidas a sua consideração, dirimindo dúvidas quanto à correta interpretação dos preceitos estabelecidos na Carta Política de 1988, está, em grande conta, deliberando em situações rotineiras e tipicamente procedimentais.

Com referência ao tratamento dado pelo Supremo às matérias de natureza econômica de interesse do servidor público federal civil e/ou militar, outras considerações podem ser feitas. Primeiramente, entre as Ações Diretas com julgamento de mérito, verificou-se que 5 versavam sobre a concessão de vantagens para os servidores, sendo que, em três casos, o STF julgou procedente esses pedidos. Em compensação, nas 19 ações que visavam à supressão de direitos, o STF também as considerou procedentes.

Em relação às ações pendentes de julgamento quanto ao mérito, 7 defendem direitos dos servidores, mas nenhuma dessas *ADIns* recebeu liminar que favorecesse a categoria. No entanto, entre as 19 ações que pretendem a supressão de vantagens, 13 conseguiram liminar nesse sentido. Em contrapartida, nas seis *ADIns* restantes, a não-decisão do Supremo sobre o mérito dessas matérias ou a negativa aos pedidos de medida cautelar formulados pelos requerentes beneficiam, em última análise, os servidores.

Nos três quadros seguintes, procurou-se reproduzir, de forma sucinta e esquemática, as informações fornecidas acerca da autoria das Ações Diretas, vis-à-vis aos seus objetivos, isto é, proteger ou extinguir vantagens de natureza econômica do interesse dos servidores, e o tratamento dado pelo Supremo a essas ações. Foram chamadas de Ação Direta de Inconstitucionalidade positiva (*ADIn +*) aquelas favoráveis aos servidores e de Ação Direta de Inconstitucionalidade negativa (*ADIn -*) as que são desfavoráveis à categoria.

QUADRO 1
AÇÕES ARQUIVADAS SEM JULGAMENTO DE MÉRITO

AUTORIA DAS AÇÕES	TOTAL DE AÇÕES PROPOSTAS	AÇÕES SEM JULGAMENTO DE MÉRITO
Procurador-Geral		
<i>ADIn +</i>	4	0
<i>ADIn -</i>	41	4
Partidos Políticos		
<i>ADIn +</i>	14	9
<i>ADIn -</i>	1	0
Entidades de Classe		
<i>ADIn +</i>	24	21
<i>ADIn -</i>	1	1
Mesa da Câmara do DF		
<i>ADIn +</i>	1	1
<i>ADIn -</i>	0	0
TOTAL <i>ADIns +</i>	43	31
TOTAL <i>ADIns -</i>	43	5
TOTAL GERAL	86	36

Fonte: Supremo Tribunal Federal, 8 de junho de 1997.

QUADRO 2
AÇÕES PENDENTES DE JULGAMENTO

AUTORIA DAS AÇÕES	TOTAL DE AÇÕES PENDENTES	COM PEDIDOS DE LIMINAR	LIMINAR DEFERIDA	LIMINAR INDEFERIDA	LIMINAR PREJUDI- CADA	LIMINAR SEM JULGA- MENTO
Procurador- Geral						
<i>ADIn +</i>	1	0				
<i>ADIn -</i>	18	17	12	4	1	
Partidos Políticos						
<i>ADIn +</i>	3	2		1		1
<i>ADIn -</i>	1	1	1			
Entidades de Classe						
<i>ADIn +</i>	3	1		1		
<i>ADIn -</i>	0					
TOTAL <i>ADIns +</i>	7	3	0	2		1
TOTAL <i>ADIns -</i>	19	18	13	4	1	
TOTAL GERAL	26	21	13	6	1	1

Fonte: Supremo Tribunal Federal, 8 de junho de 1997.

QUADRO 3
AÇÕES COM JULGAMENTO DE MÉRITO

AUTORIA DAS AÇÕES	TOTAL DE AÇÕES COM JULGA- MENTO DE MÉRITO	AÇÕES PROCEDENTES	AÇÕES IMPROCEDENTES
Procurador-Geral			
<i>ADIn +</i>	3	2	1
<i>ADIn -</i>	19	19	0
Partidos Políticos			
<i>ADIn +</i>	2	1	1
<i>ADIn -</i>	0	0	0
TOTAL <i>ADIns +</i>	5	3	2
TOTAL <i>ADIns -</i>	19	19	0
TOTAL GERAL	24	22	2

Fonte: Supremo Tribunal Federal, 8 de junho de 1997.

A confirmação da hipótese proposta pressupõe que as decisões tomadas pelo Supremo nas questões que foram objeto desta pesquisa são influenciadas pela realidade social, política e econômica do país, como explicado na pré-hipótese. Portanto, o STF receberia os *inputs* do ambiente político e deliberaria sobre a conveniência e a oportunidade da distribuição de recursos do Estado, ou seja, de valores coletivos da sociedade, para o funcionalismo.

No período analisado, os problemas conjunturais do Brasil foram recorrentes. Os sucessivos governos preocupavam-se, basicamente, com o controle das taxas de inflação, com a queda do poder aquisitivo dos salários dos trabalhadores e com o déficit público. Considerando-se apenas as ações que receberam julgamento definitivo pelo Supremo, à primeira vista, parece que a hipótese se confirma, em função do número de ações decididas favoravelmente ao interesse dos servidores (apenas 3 *ADIns*) versus aquelas desfavoráveis (19 *ADIns*). Assim sendo, em prol da governabilidade do país, atentos aos desequilíbrios das contas do Estado e imbuídos de sua responsabilidade pela manutenção da paz social, os ministros do STF negaram vantagens de natureza econômica aos servidores em maior volume do que concederam.

Mas o exame da hipótese ficou comprometido em virtude da pequena quantidade de Ações Diretas do universo selecionado com julgamento de mérito e por causa do conteúdo repetitivo dessas ações. Como já demonstrado, das 86 ações estudadas, 24 receberam decisão definitiva quanto à matéria contestada. Contudo, as 19 ações que pretendiam suprimir benefícios trataram apenas de quatro assuntos distintos. Nesses casos, o STF entendeu 100% das vezes contrariamente ao interesse dos servidores. Já as 5 *ADIns* que protegiam direitos do funcionalismo civil e/ou militar se referiam a diferentes questões; entretanto, somente em 3 ações o Tribunal favoreceu os servidores, isto é, em 60% dos casos.

Em relação às 26 ações pendentes de decisão de mérito, 19 pretendem a supressão de benefícios, mas elas se referem a 7 assuntos distintos. E as 13 *ADIns* com liminares para sustar vantagens de natureza econômica do interesse do servidor público federal civil e/ou militar dizem respeito a 3 matérias somente (representando 42,8% dos casos), ou seja, em outros 4 assuntos que visam à extinção de direitos o STF ainda não se posicionou conclusivamente, o que, na prática, está beneficiando os servidores. Nas 7 ações pendentes de julgamento de mérito e que prevêem a concessão de vantagens, os assuntos questionados são todos diferentes, significando que, em 100% desses casos, o Supremo não se pronunciou a favor dos servidores.

Portanto, os dados analisados não permitem sustentar definitivamente a hipótese proposta, mas sugerem uma tendência do Supremo de negar direitos de natureza econômica aos servidores em maior frequência do que conceder. Pôde-se observar esse comportamento do STF, principalmente, nas grandes questões salariais de interesse do funcionalismo, haja vista as decisões da Corte sobre URP's, IPC de março de 1990, URV e isonomia salarial.

As melhorias salariais para o servidor, patrocinadas pelo governo federal, aconteceram ou nos momentos em que o poder Executivo estava debilitado, passando por dificuldades de relacionamento com o Congresso, ou quando tentava agrupar diferentes facções políticas na sua base de apoio. Assim ocorreu no ano de 1992, nos meses que antecederam à abertura do processo de *impeachment* do presidente Collor, e logo no início do governo Itamar, ainda em fins de 1992 e começo de 1993.

Já o Supremo Tribunal Federal, em princípio, evita desestabilizar ainda mais um governo enfraquecido com decisões politicamente indesejáveis sobre a distribuição de recursos do Estado para os servidores. Em algumas poucas ocasiões, entretanto, verificou-se que o STF desenvolveu um comportamento oposto, utilizando-se das situações de instabilidade e de incerteza quanto ao futuro do país para contrariar interesses dos demais poderes nesse tipo de matéria - como ocorreu em relação às *Adins* nºs 313 do PDT e 790 do procurador-geral da República.

4. CONCLUSÕES

Apesar de a confirmação da hipótese desta pesquisa ter ficado comprometida em função do conteúdo repetitivo das matérias que foram objeto das Ações Diretas de Inconstitucionalidade e do limitado número de *ADIns* com decisão de mérito, foi possível examinar algumas regularidades entre as decisões tomadas pelo Supremo Tribunal Federal sobre a constitucionalidade de lei ou ato normativo federal de natureza econômica de interesse do servidor público federal civil e/ou militar e a conjuntura política do país entre 1990 e 1995.

Como demonstrado, no período em que se baseou este estudo, os principais problemas nacionais a serem solucionados pelos diferentes governos referiam-se ao controle das taxas de inflação, ao déficit público e à queda do poder aquisitivo dos salários dos trabalhadores em geral. Assim sendo, em que medida essa conjuntura influenciou as decisões do Supremo nos assuntos de interesse do servidor? Além de julgar amparado nas normas escritas, o STF precisava exercer a sua missão jurídico-política, aproximando as suas decisões das expectativas da sociedade e conferindo eficácia aos programas de governo.

De modo geral, para os formadores de opinião, era imprescindível que o governo equilibrasse as finanças públicas, promovendo cortes nos salários do funcionalismo - uma mão-de-obra detentora de privilégios trabalhistas inconcebíveis no setor privado e ineficiente. O dilema do Supremo, portanto, era optar por decisões que concedessem ou suprimissem vantagens de natureza econômica para essa categoria. E ainda que a partir de uma avaliação não-definitiva, pelos motivos já apresentados, o Tribunal praticamente não afrontou o governo

com decisões politicamente indesejáveis em questões envolvendo direitos de servidores. Nas ações que discutiram matérias de cunho salarial controvertidas, tais como: URP's, IPC de março de 1990, URV e isonomia salarial, as posições do Supremo alinharam-se aos interesses dos diferentes governos que buscavam estabilizar a economia do país, repelindo aumentos para o funcionalismo.

De qualquer forma, as injustiças provocadas pelo individualismo característico do Estado liberal começaram a ser corrigidas a partir dos movimentos sociais reivindicatórios no final do século passado e início deste século. A transformação do Estado de direito burguês em Estado social de direito foi sendo garantida nas constituições de vários países que passaram a assegurar direitos sociais aos seus cidadãos, o que se verificou também no Brasil, em particular após os anos 30 (Silva, 1992). Mas o *welfare state*, que floresceu nos Estados Unidos e na Europa ocidental depois da 2ª Guerra Mundial (Offe, 1984), não se consolidou nos mesmos moldes no Brasil. Algumas legislações, contudo, resguardaram direitos trabalhistas, como férias, 13º salário e jornada de trabalho, e as constituições brasileiras por vezes prometeram benefícios que o Estado tinha dificuldades para cumprir.

Com a Carta de 1988, os constituintes expandiram ainda mais os direitos sociais a serem garantidos pelo Estado, mas não apontaram as fontes de recursos que assegurariam o seu cumprimento. Entre os direitos previdenciários estão as aposentadorias, inclusive para o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal em condições especiais; pensões; seguro-desemprego; e auxílio por motivos de doença, invalidez e morte. A assistência social deve ser prestada a todos, independente de contribuição à seguridade social, proporcionando vários benefícios à população necessitada, como no caso da pessoa portadora de deficiência física que tem direito ao recebimento de um salário mínimo mensal. Além do direito à saúde, à educação, ao trabalho e à segurança, a Constituição ampliou, ainda, muitos direitos dos trabalhadores, como exemplos: a licença-paternidade, licença à gestante, proteção contra a despedida arbitrária ou sem justa causa, salário-família, seguro contra acidente de trabalho a cargo do empregador, aviso prévio proporcional ao tempo de serviço e de, no mínimo, 30 dias e

participação nos lucros das empresas. Para o servidor público, o texto constitucional estendeu o instituto da estabilidade no emprego aos admitidos pelo regime celetista e há pelo menos 5 anos em exercício na data da promulgação da Constituição (artigo 19 do ADCT) e previu: a revisão dos direitos dos servidores inativos e pensionistas, com a atualização dos seus proventos e pensões; regime jurídico único; e isonomia salarial.

Por sua vez, as agências governamentais encarregadas de executar as atribuições do Estado assistencial, citadas por O'Connor (1973), também foram criadas no Brasil, haja vista os órgãos destinados à implementação de políticas públicas na área de saúde, educação, habitação, transporte e trabalho, para mencionar alguns. Entretanto, ensina esse autor que a proposta do *welfare state* traz, por consequência, o crescimento do setor público improdutivo, que consome muitos recursos do Estado e requer impostos elevados, conduzindo ao aumento dos índices de inflação e do déficit público – esses assuntos, inclusive, foram permanentemente abordados nesta pesquisa.

Contudo, se o Estado brasileiro não prestou a assistência social desejada pela população e o setor público sofreu, ainda, as consequências de sucessivas gestões ineficientes, tão pouco se livrou do problema da falência dos recursos públicos, e os servidores foram vistos como os principais responsáveis pelos desarranjos nas contas do governo. Nessas condições, o país ficou com o ônus do *welfare*, sem os programas assistenciais condizentes.

A proteção ao emprego e o atendimento das carências materiais dos trabalhadores aos quais se refere Offe (1984) como um dos compromissos do Estado assistencial, aplicam-se, em regra, ao servidor público, que conquistou estabilidade no emprego e aposentadoria especial, benesses não-extensivas aos trabalhadores da iniciativa privada, mas aqueles profissionais tornaram-se também uma mão-de-obra sem estímulo para o trabalho, dispendiosa para o governo.

Bem como ocorreu em outros países, a neutralidade do Judiciário no Brasil foi-se rompendo com o advento de novas legislações. Coube ao Supremo, a corte constitucional do país, dirimir muitos dos conflitos surgidos a partir da expansão dos direitos coletivos na Carta de

1988, julgando em sintonia com as carências do Estado e com as expectativas da sociedade em relação aos objetivos de justiça social almejados. Se por um lado a Constituição marcou a história da redemocratização do país, depois do longo período de ditadura militar, por outro proporcionou, ainda, a rediscussão do papel do poder Judiciário no cenário político, na medida em que facilitou o acesso da população aos órgãos da justiça. No caso do Supremo, além do procurador-geral da República, um maior número de atores adquiriu capacidade para propor a Ação Direta de Inconstitucionalidade e, com isso, submeter à apreciação do Tribunal importantes e controversas questões do interesse da sociedade.

As demandas envolvendo direitos dos servidores públicos - sejam aqueles ampliados pela Constituição ou alterados por legislação específica - também chegaram ao Supremo Tribunal. Esses conflitos de natureza distributiva colocaram o Supremo numa posição incômoda, qual seja: decidir sobre questões não satisfatoriamente resolvidas no âmbito dos poderes Executivo e Legislativo, confirmando ou rejeitando a validade das políticas públicas propostas pertinentes aos servidores, em face das expectativas da população em torno dos projetos de mudança social do governo. Observando-se o número de ações decididas contrariamente ao interesse do funcionalismo, há indicações de que as posições adotadas pelo Supremo receberam influência da conjuntura política do país. Também o elevado número de decisões tipicamente processuais e pouco substantivas proferidas pelos ministros da Corte ou simplesmente a não-decisão sobre o mérito de questões delicadas foram, no mínimo, convenientes para o Tribunal nas diferentes oportunidades em que se requereu o seu pronunciamento.

Em compensação à tímida interpretação judicial do Supremo em matérias de natureza econômica referentes aos servidores, ainda assim foi possível encontrar na Corte o que Cappelletti chama de exercício da criatividade jurisdicional, pelo menos em relação a algumas regras não claramente definidas no texto constitucional ou na legislação infraconstitucional. Vale destacar as decisões do STF quanto ao pagamento de salário proporcional ao tempo de serviço aos servidores postos em disponibilidade; à incidência de alíquotas diferenciadas sobre a

remuneração do funcionalismo para fins de contribuição previdenciária; à contagem do tempo de serviço com vistas à aposentadoria; ao recebimento de pensão militar pelas filhas solteiras; ao entendimento sobre reajustes salariais com base em URP's e IPC de março/90; e às liminares deferidas nas ações que tratam de progressão funcional de servidores.

Como afirma Baleeiro (1968), a grande novidade trazida pela República foram as atribuições jurídico-políticas do Supremo, que o distinguem do Superior Tribunal de Justiça do período imperial. Inspirado na Suprema Corte americana, desde a sua criação, o STF recebeu competência para tratar de questões antes restritas aos ramos essencialmente políticos do governo: o Executivo e o Legislativo. Mas a despeito de sua capacidade para intervir nos assuntos próprios aos demais poderes - competência esta que foi reforçada na Carta de 1988 -, o Supremo encontra dificuldades para exercer essa missão e atuar como o necessário contrapeso no sistema democrático de "checks and balances", mencionado por Cappelletti (1993).

As garantias da magistratura e a autonomia orçamentária do Judiciário, asseguradas na Constituição, representam um avanço no sentido de se estabelecer uma convivência efetivamente independente e harmoniosa entre os três poderes. Contudo, isso não significa que o Judiciário, e particularmente o Supremo Tribunal Federal, esteja imune a pressões do ambiente político. A interferência do Executivo e do Legislativo nos assuntos do Supremo ocorre desde os tempos de sua instalação até os dias atuais. No início, os trabalhos do Tribunal eram interrompidos pelo não-preenchimento dos cargos vagos, ministros tiveram suas decisões desacatadas pelas autoridades e foram até aposentados compulsoriamente. Já em 1991, a Câmara dos Deputados suspendeu as homenagens que prestaria à Corte em comemoração ao seu centenário de criação como forma de manifestar o desagrado daquela Casa em relação à decisão tomada pelo Tribunal em matéria legislativa, e até o presidente Itamar, no ano de 1994, criticou duramente entendimento dos ministros do STF que contrariava as pretensões do plano econômico do governo; sem falar na participação dos outros dois poderes no processo de recrutamento dos quadros dos tribunais judiciários. Esses exemplos revelam que as constantes

tensões no relacionamento entre os três poderes são desafios permanentes a serem superados pelos atores envolvidos.

Na mesma linha, Guarnieri (1991) acredita, ainda, na existência de uma tensão entre a independência do magistrado e suas responsabilidades sociais. Quando o Supremo se posiciona sobre determinada matéria ou, no caso desta pesquisa, ao decidir sobre a distribuição de valores coletivos para o servidor público federal civil e/ou militar, essa tensão torna-se evidente. Conforme o resultado da pesquisa realizada pelo IUPERJ, 83% dos magistrados acham que o juiz deve levar em conta os aspectos sociais referentes à questão em julgamento, mas, em contrapartida, 62% são contra a politização do Judiciário. Ao que parece, o Supremo também receia a sua contaminação política, e não se pode dizer que o Tribunal tenha, em algum momento, praticado um “governo dos juízes”. Pelo contrário, o comportamento do Tribunal está mais próximo da corte rooseveltiana que evita intrometer-se em questões de política legislativa, o que não significa o fim da interferência do STF nos assuntos tratados pelos demais poderes, pois seria a própria negação da sua missão de corte constitucional.

O caráter político da jurisdição constitucional exercida pelo Supremo foi reconhecido publicamente pelos ministros Sanches, Pertence e Velloso, entre outros magistrados. Também Campilongo (1994) ensina que os juízes decidem ao mesmo tempo com base na lei e no contexto sócio-político, quando examinam matéria constitucional, e o fato é que muitas decisões tomadas pelo Tribunal nas ações pesquisadas demonstram ter alguma relação com o momento sócio-político e econômico vivido pelo país. Para Cappelletti (1993), o papel político das cortes constitucionais é ressaltado nos julgamentos envolvendo matéria constitucional, direitos sociais e interesses difusos, situação análoga à do STF ao apreciar as Ações Diretas que foram objeto deste estudo.

Verificou-se, também, que tanto as entidades de classe quanto os partidos políticos de oposição ao governo buscaram no STF um canal alternativo para a discussão de suas demandas. No entender de Stone (1994), quando os partidos submetem uma determinada matéria ao exame das cortes constitucionais acabam modificando o debate sobre a questão,

como ocorreu no caso das Ações Diretas do PDT, PT, PSB e PSDB, questionando o pagamento de salário proporcional ao tempo de serviço aos funcionários colocados em disponibilidade, e do PSB e do PT, contestando a concessão de reajustes salariais diferenciados entre os servidores.

De acordo com o material apresentado, o Supremo interviu de forma discreta nas matérias que foram objeto das Ações Diretas pesquisadas, evitando, ao máximo, desestabilizar o governo com decisões politicamente indesejáveis sobre a distribuição de recursos do Estado, isto é, de valores coletivos da sociedade, para o funcionalismo e transferindo para outros atores, quando possível, a responsabilidade pela decisão de muitas questões controvertidas. Porém, assim como no início de suas atividades o Supremo foi capaz de preservar direitos vilipendiados por meio do instituto do *habeas corpus*, como ensina Rodrigues (1965), o Tribunal também amparou os servidores públicos em dois momentos importantes ao proibir: o pagamento de salário proporcional ao tempo de serviço aos funcionários disponíveis na administração Collor e a cobrança de alíquotas diferenciadas sobre a remuneração mensal dos servidores civis para fins de contribuição previdenciária, pretendida por esse mesmo governo.

No que tange aos direitos dos servidores públicos, do mesmo modo que no campo dos direitos sociais, como atesta Campilongo (1994), o desafio do Judiciário é outorgar eficácia às políticas públicas do governo. Considerando-se o número de julgamentos favoráveis à categoria em comparação com aqueles que suprimiram vantagens de natureza econômica desse grupo, pôde-se constatar que o Supremo agiu com parcimônia quando decidiu as causas de interesse dos trabalhadores do setor público discutidas nas *ADIns*. Entretanto, no que diz respeito às ações analisadas, faltou à Corte constitucional do país, ao exercitar suas atribuições jurídico-políticas, ocupar-se das questões substantivas pertinentes às matérias levadas ao seu exame.

Embora a Constituição de 1988 e outras normas dispondam sobre direitos dos servidores apresentem as ambigüidades e lacunas mencionadas por Faria (1994), os ministros do STF executaram, em grande conta, tarefas rotineiras, ao apreciarem as matérias que foram objeto deste estudo. O volume de Ações Diretas arquivadas sem julgamento de mérito (36 *ADIns* no universo de 86 ações selecionadas), que exigiu do STF a emissão de decisões

mais processuais do que grandes interpretações constitucionais, espelha uma deformação das funções inerentes à Corte. Mas, em sua defesa, os ministros do Supremo podem alegar a existência de muitas ações de conteúdo repetitivo e um volume elevado de trabalho.

De qualquer forma, o Supremo ainda não está desempenhando, em toda a sua plenitude, o papel que lhe é reservado no Estado social de direito, pois as discussões relativas à ampliação das funções do julgador e do poder criativo desses magistrados têm que ser partilhadas com o debate em torno da adoção do efeito vinculante, para, assim, imprimir autoridade às decisões do Supremo, que passariam a ser seguidas pelas instâncias inferiores, economizando tempo e recursos da Corte nessas questões de menor importância, ou da instituição de novas regras que permitam diminuir o volume de trabalho dos ministros do STF.

Para os partidos políticos e as entidades de classe que ingressaram no STF com Ações Diretas de Inconstitucionalidade, essas iniciativas tiveram, pelo menos, dois méritos: trouxeram os assuntos objetos das lides para a pauta da mídia e tumultuaram os debates sobre as matérias contestadas, deslocando para o Supremo o palco das atenções.

Portanto, a expansão do papel político do Supremo Tribunal Federal não se restringiu às novas atribuições previstas para esse órgão na Carta de 1988, mas o aumento dos conflitos entre os três poderes, que desaguaram muitas vezes no Supremo, conduziu, em última análise, à juridicização da política referida por Sadek e Arantes (1994). Em razão do caráter político desses conflitos, o poder Judiciário, e especialmente o STF, tem sido cada vez mais confrontado com questões que, devido às suas implicações políticas, econômicas e sociais, precisam ser decididas à luz de considerações jurídicas e políticas - como ocorreu em relação às Ações Diretas de Inconstitucionalidade pesquisadas -, porque o Supremo participou e continuará sendo requisitado nos momentos importantes da história do país, quanto mais aperfeiçoado estiver o regime democrático no Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Baleeiro, Aliomar (1968), *O Supremo Tribunal Federal, esse outro desconhecido*. Rio de Janeiro, Ed. Forense.

Campilongo, Celso Fernandes (1994), "O Judiciário e a democracia no Brasil" (cap. 10), **in** Revista USP - Dossiê Judiciário, nº 21, São Paulo, Ed. Universidade de São Paulo.

Cappelletti, Mauro (1993), *Juízes legisladores?*. Porto Alegre, Sérgio Antonio Fabris Editor.

Castro, Marcus Faro de (1993), *Política e economia no judiciário: as ações diretas de inconstitucionalidade dos partidos políticos*, **in** Caderno de Ciência Política nº 7. Brasília, Universidade de Brasília.

Faoro, Raymundo (1976), *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro* (vols. 1 e 2). 3ª ed., Porto Alegre, Ed. Globo.

Faria, José Eduardo (1994), "Os desafios do Judiciário" (cap.5), **in** Revista USP - Dossiê Judiciário, nº 21, São Paulo, Ed. Universidade de São Paulo.

Ferraz Jr., Tercio Sampaio (1994), “O Judiciário frente à divisão dos poderes: um princípio em decadência?” (cap. 2), in Revista USP - Dossiê Judiciário, nº 21, São Paulo, Ed. Universidade de São Paulo.

Guarnieri, Carlo (1991), “Magistratura e politica: il caso italiano”, in Rivista Italiana di Scienza Politica/a, XXI, Aprile, nº 1.

Koerner, Andrei (1994), “O poder Judiciário no sistema político da primeira República” (cap. 6), in Revista USP - Dossiê Judiciário, nº 21, São Paulo, Ed. Universidade de São Paulo.

Lacombe, Claudio (1995), “O Judiciário na atual estrutura constitucional” in O Judiciário em debate (org. Sadek, Maria Tereza), Série Justiça, São Paulo, Editora Sumaré.

Lindblom, Charles Edward (1981), *O processo de decisão política*. Brasília, Editora Universidade de Brasília.

Lopes, José Reinaldo de Lima (1994), “Justiça e poder Judiciário ou a virtude confronta a instituição” (cap. 3), in Revista USP - Dossiê Judiciário, nº 21, São Paulo, Ed. Universidade de São Paulo.

Meirelles, Hely Lopes (1988), *Direito administrativo*. 15ª ed., São Paulo, Editora Revista dos Tribunais.

Nequete, Lenine (1973), *O poder judiciário no Brasil a partir da Independência* (vol. 2). Porto Alegre, Livraria Sulina Editora.

O'Connor, James (1973), *The fiscal crisis of the state*. New York, St. Martin's Press.

Offe, Claus (1984), *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro, Ed. Tempo Brasileiro.

Rodrigues, Lêda Boechat (1965), *História do Supremo Tribunal Federal - defesa das liberdades civis (1891-1898)*, vol. I. Rio de Janeiro, Editora Civilização Brasileira S/A.

_____ (1968), *História do Supremo Tribunal Federal - defesa do federalismo (1899 - 1910)*, vol. II. Rio de Janeiro, Editora Civilização Brasileira S/A.

Rohde, David e Spaeth, Harold (1976), *Supreme Court decision making*. San Francisco, W.H. Freeman.

Sadek, Maria Tereza (org.:1995), "A organização do poder judiciário no Brasil", in Uma introdução ao estudo da justiça, Série Justiça, São Paulo, Editora Sumaré.

Sadek, Maria Tereza e Arantes, Rogério Bastos (1994), "A crise do Judiciário e a visão dos juízes" (cap. 4), in Revista USP - Dossiê Judiciário, nº 21, São Paulo, Ed. Universidade de São Paulo.

Segal, Jeffrey A. e Cover, Albert D. (1989), "Ideological values and the votes of U.S. Supreme Court justices", in American Political Science Review, vol. 83, nº 2, New York, State University of New York, Stony Brook.

Silva, José Afonso da (1992), *Curso de direito constitucional positivo*. 8ª ed., São Paulo, Malheiros Editores Ltda.

Stone, Alec (1994), "Judging socialist reform - the politics of coordinate construction in France and Germany", in Comparative Political Studies, vol. 26, nº 4, Irvine, University of California; Sage Publications, Inc.

NOTAS

(1) Ver Folha de São Paulo em 5/6/90, p. A-3: "Nas mãos dos juízes"; e O Estado de São Paulo em 28/6/91, p. 2: "Collor implode o Judiciário".

(2) Ver Correio Braziliense em 17/6/90, p. 5: "Ações se avolumam no Supremo".

(3) Ver O Globo em 15/7/90, p. 9: "STF: fiel de balança, centro de polêmica".

(4) Ver Folha de São Paulo em 8/7/90, p. A-8: "Collor sofreu 3 de suas derrotas no STF" e em 15/9/90, p. Especial - 5: "Independência do STF limita ação do governo".

(5) Ver O Estado de São Paulo em 27/5/90, p. 8: "STF evita derrubar atos contra governo", em 13/6/90, p. 2: "Medida Provisória nº 190" e em 29/7/90, p.39: "Judiciário deve restaurar direito"; O Globo em 14/4/91, p. 7: "Tudo é força, o Judiciário é Poder"; e Correio Braziliense em 14/8/91, p.7: "Um advogado, já!".

(6) Ver Jornal do Brasil em 6/12/92, p. 4: "Collor leva Judiciário às manchetes - juristas, procuradores e juízes tornam-se personagens principais da política".

(7) Ver Correio Braziliense em 11/5/91, caderno Direito & Justiça, capa.

(8) Ver Folha de São Paulo em 23/6/95, p. 1-3: "O Supremo e a mentira".

(9) Ver Istoé em 29/1/92, p. 5 a 7: "O último recurso".

(10) Ver Folha de São Paulo em 30/10/93, p. 1-3: “Transparência e visibilidade - premissa inafastável”.

(11) Ver Visão em 26/9/90, p. 6 a 8: “Conflitos com autonomia”.

(12) Ver Jornal do Brasil em 13/12/93, p. 11: “Justiça e política”; Folha de São Paulo em 15/12/93, p. 1-3: “Poder Judiciário e decisão política”, em 16/12/93, p. 1-3: “A consciência do ministro do Supremo” e em 28/8/94, p. 4-2: “Neutralidade do Judiciário é estranha à sua função atual”; e Correio Braziliense em 16/7/94, p.7: “Decisão política do Judiciário”.

(13) Ver Folha de São Paulo em 8/7/93, p. 1-3: “Justiça urgente” e em 14/5/95, p. 1-18: “Juízes deveriam sofrer impeachment”; Jornal do Brasil em 6/1/92, p. 13: “Crise na justiça federal”, em 28/11/93, p. 2: “A devassa que ainda não foi feita”; e em 10/5/95, p. 8: “Pilar da Democracia”; Gazeta Mercantil em 29/12/93, p. 4: “Corrigir os vícios e prestar bons serviços”; e O Globo em 18/6/95, p. 8: “ACM aponta as mazelas do Judiciário”.

(14) Ver Gazeta Mercantil em 14/8/92, p. 5: “Decisão judicial e política econômica - a garantia contra o arbítrio”.

(15) Ver O Estado de São Paulo em 27/1/95, p. A4: “Os fatores reais de poder - 6”.

(16) Ver O Globo em 25/9/95, p. 5: “Pesquisa revela perfil do Poder Judiciário”.

(17) Ver Correio Braziliense em 30/1/90, p. 2: “Obstáculo a remover”; e O Estado de São Paulo em 6/2/90, p. 6: “Líderes do novo governo vão apurar corrupção”.

(18) Ver Folha de São Paulo em 28/12/89, p. A-6: “Collor já tem o apoio explícito de 12 governadores”.

(19) Ver Correio Braziliense em 27/1/90, p.2: “Um novo perfil”; e Folha de São Paulo em 6/2/90, p. A-2: “A oposição de Collor”.

(20) Ver Folha de São Paulo em 14/2/92, p.A-6: “Collor afirma que inflação vai cair para 10% em cem dias”, em 20/2/90, p. A-5: “Quem ganhou com inflação paga conta, diz Collor” e em 7/3/90, p.Especial-1: “Collor diz ao PFL que vai privatizar estatais deficitárias em seis meses”; Jornal do Brasil em 3/2/92, p.2: “Collor garante que vai trazer carro japonês”; e O Globo em 8/3/90, p.3: “Collor: ‘Só Petrobrás e BB são intocáveis”.

(21) Ver Correio Braziliense em 26/1/90, p.4: “Ulysses diz a Cabral que não fará oposição”; e Folha de São Paulo em 7/3/90, p. Especial-4: “Collor não tem ainda maioria na Câmara” e em 11/3/90, p. Especial-1: “Os números de Collor no Congresso”.

(22) Ver Folha de São Paulo em 22/2/90, p.A-7: “Congresso faz Collor escolher medida provisória”.

(23) Ver Jornal do Brasil em 31/12/89, p.3: “Collor pede ajuda ao Congresso para modernizar país” e em 17/2/90, p. 3: “Cabral procura apoio do ‘Centrão’”; O Estado de São Paulo em 8/2/90, p.7: “Cabral busca adesão de Quéricia” e “Vice de Lula promete dialogar com governo”; e Folha de São Paulo em 8/3/90, p. Especial-2: “Colloridos articulam fusão de PFL, PDS e PRN”.

(24) Ver Folha de São Paulo em 30/1/90, p.A-2: “Legião de Inúteis” e em 16/2/90, p.A-2: “Máquina Fisiológica”; Veja em 31/1/90, p. 70: “Máquina pesada”; O Estado de São Paulo em 25/2/90, p. 6: “Máquina estatal desafia novo governo”; e O Globo em 11/3/90, p. O País-12: “Collor herdará um paraíso de marajás”.

(25) Ver Jornal do Brasil em 16/2/90, p.3: “Collor pode demitir até 180 mil para reduzir a máquina”; Correio Braziliense em 19/2/90, p.4: “Demissão de funcionário público será tarefa difícil para o governo”, em 3/3/90, p.4: “Magri e Zélia confirmam: demissões virão”; O Globo em 12/3/90, p.8: “Congresso deve aprovar novas medidas”.

(26) Ver O Estado de São Paulo em 21/1/90, p.8: “Funcionários públicos vão fazer oposição ao governo” e em 9/3/90, p.2: “A questão do funcionalismo”; Jornal do Brasil em 4/2/90, p.8: “Funcionário se prepara para enfrentar novo governo”; e Correio Braziliense em 12/2/90, p.5: “Servidores não são bandidos”.

(27) Ver Folha de São Paulo em 15/3/90, p. Especial-13: “No início de seu governo, Collor conta com o otimismo da maioria da população”.

(28) Ver Correio Braziliense em 11/4/90, p.7: “Economista aponta falhas do plano e prevê desastre”; Jornal do Brasil em 19/4/90, p.3: “Economistas continuam perplexos”; O Estado de São Paulo em 26/4/90, p.3: “Golpe contra o Direito”.

(29) Ver Folha de São Paulo em 15/4/90, p. A-2: "O prestígio de Collor vai bem"; O Estado de São Paulo em 15/4/90, p. 3: "As tarefas do momento"; Veja em 18/4/90, p. 22: "Vitória estrondosa"; e Gazeta Mercantil em 26/4/90, p.5: "Depois da marcha forçada, o porto seguro do parlamentarismo".

(30) Ver Correio Braziliense em 13/6/90, p.8: "Governo congela o salário de servidores" e em 19/3/90, p.8: "Hoje servidor não tem condução gratuita"; Folha de São Paulo em 10/4/90, p.A-7: "Congresso aprova reposição trimestral de salários"; O Globo em 13/4/90, p.6: "Salários do governo não conseguem acompanhar os da iniciativa privada"; e O Estado de São Paulo em 26/4/90, p.3: "Servidores terão nova política salarial".

(31) Ver Folha de São Paulo em 17/4/90, p.A-2: "Reajuste zero"; Folha de São Paulo em 17/4/90, p. B-3: "Empresários aprovam prefixação e juro baixo" e em 19/4/90, p.B-6: "Economistas discordam sobre prefixação zero".

(32) Ver Folha de São Paulo em 15/5/90, p.A-5: "Governo decreta redução de salário de servidor"; O Estado de São Paulo em 16/5/90, p.4: "Redução de salários é revogada"; e Gazeta Mercantil em 31/5/90, p.31: "Redução de salário de servidor é inconstitucional".

(33) Ver O Estado de São Paulo em 20/4/90, p.4: "Juristas protestam contra nova proibição de liminar", em 20/5/90, p.6: "Governo desagrade tanto aliados quanto oposição" e em 24/5/90, p.2: "Como salvar o governo Collor"; Folha de São Paulo em 17/5/90, p.A-8: "Trapalhadas geram tensão na cúpula do governo" e em 20/5/90, p. A-4: "Collor se diz alvo de campanha 'orquestrada' para desgastá-lo"; e O Globo em 15/5/90, p. 3: "Aliados querem cargos em troca de apoio" e em 3/6/90, p.10: "Base política de Collor começa a ruir".

(34) Ver Folha de São Paulo em 1º/6/90, p.A-2: "Derrota de Collor"; Correio Braziliense em 3/6/90, p.3: "Fisiologismo levou à rejeição da 185"; O Globo em 11/6/90, p.3: "Collor sofre a 1ª derrota no Congresso"; e O Estado de São Paulo em 3/6/90, p.4: "Collor dá cargos para evitar crise".

(35) Ver O Estado de São Paulo em 10/6/90, p.5: "STF salvou a própria função"; e Veja em 13/6/90, p.32: "Charada salarial".

- (36) Ver Correio Braziliense em 22/6/90, p.4: "STF diz hoje se decreto é constitucional".
- (37) Ver Folha de São Paulo em 23/6/90, p. A-12: "STF já recebeu 25 ações contra atos do governo"
- (38) Ver Jornal do Brasil em 28/6/90, p.3: "Supremo concede liminar aos servidores disponíveis"; O Estado de São Paulo em 8/7/90, p..4: "STF impõe Constituição e muda imagem"; Jornal de Brasília em 8/7/90, p.4: "Atos inéditos do Supremo surpreendem parlamentares" e em 31/8/90, p.3: "Consultor defende redução de salário dos servidores".
- (39) Ver Folha de São Paulo em 23/6/90, p.A-7: "Após cem dias, apoio a Collor cai para 36%"; e O Estado de São Paulo em 24/6/90, p.6: "Trapalhadas perturbam 100 dias de Collor".
- (40) Ver O Estado de São Paulo em 10/6/90, p.4: "Derrotas obrigam o governo a negociar".
- (41) Ver Folha de São Paulo em 15/7/90, p. A-4: "Governo tenta melhorar sua imagem com mais publicidade".
- (42) Ver Correio Braziliense em 26/6/90, p.5: "Collor propõe mudança no estatuto dos servidores".
- (43) Ver O Estado de São Paulo em 29/6/90, p.4: "Maílson diz que 193 é o 'maior arrocho'".
- (44) Ver Folha de São Paulo em 11/7/90, p.A-6: "Proximidade de eleição levou governo à derrota".
- (45) Ver Folha de São Paulo em 8/8/90, p. B-4: "Derrubada do veto traz hiperinflação, diz Collor".
- (46) Ver Correio Braziliense em 21/7/90, p.12: "EMFA pede paciência para baixos salários"; O Estado de São Paulo em 26/7/90, p.3: "O sacrifício exigido dos militares"; e O Globo em 7/8/90, p.3: "Militares calculam defasagem em 40%".
- (47) Ver Folha de São Paulo em 25/7/90, p. A-5: "Governo estuda aumento só para militares".
- (48) Ver O Globo em 6/8/90, p.3: "Governo não reajusta os militares para não aumentar civis".
- (49) Ver Jornal do Brasil em 10/10/90, p.9: "Governo dá reajuste de 30% aos servidores públicos".

(50) Ver Correio Braziliense em 21/9/90, p.6: “Correção necessária”; e Folha de São Paulo em 11/10/90, p.A-2: “Salário do funcionalismo”.

(51) Ver Folha de São Paulo em 22/10/90, p.A-2: “A ‘sarneyzação’ de Collor (2)”.

(52) Ver O Estado de São Paulo em 21/10/90, p.7: “PC nomeia, demite e recebe acusações”; e Jornal do Brasil em 27/10/90, p.4: “Collor adverte que amigos não podem agir em seu nome” e em 28/10/90, p.11: “A eminência calva”.

(53) Ver Folha de São Paulo em 4/11/90, p. A-4: “Governo Collor vive seu pior momento político desde a posse” e em 18/11/90, p. A-8: “Com apenas oito meses, governo já vive ‘síndrome de isolamento’”; e Correio Braziliense em 13/11/90, p.6: “O cerco dos adversários”.

(54) Ver Jornal do Brasil em 13/11/90, p.5: “STJ determina pagamento do IPC de março a servidor” e em 21/11/90, p.3: “STF anula decisão de STJ”.

(55) Ver Correio Braziliense em 6/11/90, p.4: “Salários entrarão no pacto”.

(56) Ver O Globo em 9/12/90, p.2: “Reivindicação salarial já faz parte da rotina dos quartéis”; Correio Braziliense em 10/12/90, p.6: “Destinos comuns”, em 19/12/90, p.2: “CUT apóia militares na campanha por salários” e em 21/12/90, p.2: “Militar fica mais magro, diz Sócrates”; e Folha de São Paulo em 16/12/90, p.A-4: “Comando Militar do Leste pede ‘paciência’ na questão salarial”.

(57) Ver Jornal do Brasil em 6/12/90, p.4: “STF nega reposição de 84,32% a seus funcionários”.

(58) Ver O Estado de São Paulo em 19/12/90, p.3: “O aumento dos militares”.

(59) Ver Jornal do Brasil em 14/12/90, p.2: “Congresso monta farsa e aprova lei”.

(60) Ver Jornal do Brasil em 16/1/91, p. 4: “Collor pede união nacional contra efeitos da guerra”, em 18/1/91, p.15: “Governo enfrenta a guerra com plano de racionamento” e em 18/1/91, p. 10: “Efeito contrário”; e Folha de São Paulo em 18/1/91, p. A-2: “À procura do inimigo”.

(61) Ver O Globo em 7/1/91, p. O País-3: “Collor insiste em mudar logo a Carta”.

(62) Ver O Estado de São Paulo em 15/1/91, p.5: “Governo consegue apoio na oposição”, em 19/1/91, p.4: “Para Fleury, presidente quer o entendimento”, “Mais quatro eleitos na lista de Passarinho” e “Brizola se diz discriminado pelo governo” e em 30/1/91, p.4: “Collor prepara

reforma para reestruturar governo”; e Folha de São Paulo em 20/1/91, p.A-2: “Rumos do entendimento” e em 30/1/91, p. A-6: “Collor muda estratégia com Congresso”.

(63) Ver Folha de São Paulo em 27/1/91, p.A-6: “Passarinho e Zélia estão em rota de colisão”.

(64) Ver O Globo em 24/1/91, p.3: “Governo propõe indexação até 3 salários”.

(65) Ver O Estado de São Paulo em 22/1/91, p.4: “Oposição não crê em acordo sobre salários” e em 10/2/91, p.8: “Collor tenta começar tudo de novo”; Folha de São Paulo em 24/1/91, p.A-2: “Prefixação salarial”; e Jornal do Brasil em 5/2/91, p.3: “Tabela de salário prejudica quem não teve antecipação” e “Pacote é questionado na Justiça”.

(66) Ver O Estado de São Paulo em 25/1/91, p.2: “O Supremo não convenceu”.

(67) Ver O Globo em 11/2/91, p.3: “Emendas defendem servidor e aposentado”; e Folha de São Paulo em 27/2/91, p.1-6: “Proposta salarial do governo divide oposição”.

(68) Ver Veja em 20/2/91, p. 22: “Gaiola no Planalto”; e O Estado de São Paulo em 24/2/91, p.4: “Collor recua um pouco para avançar muito”.

(69) Ver Jornal de Brasília em 17/2/91, p.5: “Servidor entra na Justiça”.

(70) Ver Folha de São Paulo em 4/3/91, p.1-5: “Collor mantém política salarial do Congresso”; Istoé em 6/3/91, p.10: “Oxigênio para o governo”; Veja em 6/3/91, p.22: “Anarquia ministerial”; e Jornal do Brasil em 10/3/91, p.1: “Muito barulho e pouca ação” e em 27/4/91, p.3: “Collor convoca reunião hoje para acabar com brigas”.

(71) Ver Jornal do Brasil em 10/5/90, p. 4: “Collor manda cortar 354 mil funcionários públicos”; e Veja em 13/3/91, p. 20: “As ilusões perdidas”.

(72) Ver Jornal do Brasil em 1º/5/91, p.3: “Collor envia projetos ao Congresso”.

(73) Ver O Estado de São Paulo em 9/3/91, p.2: “Por uma política salarial justa”.

(74) Ver Correio Braziliense em 27/5/91, p.3: “Governo admite mudar os salários”.

(75) Ver Jornal de Brasília em 20/4/91, p.4: “General deixa o EMFA com discurso de protesto”; e Folha de São Paulo em 26/5/91, p.1-2: “A ameaça dos quartéis”.

(76) Ver Folha de São Paulo em 30/4/91, p.1-4: “Proposta salarial de Zélia cria impasse com militares”.

(77) Ver O Estado de São Paulo em 6/6/91, p.4: “Diplomatas têm reajuste especial”; e Jornal de Brasília em 30/5/91, p.3: “Salário de servidor é reajustado por MP”.

(78) Ver Jornal de Brasília em 31/5/91, p.3: “Partidos recorrem contra MP que reajusta salários”; Jornal do Brasil em 31/5/91, p.4: “Aumento do governo desagrada servidor e militar”; e Correio Braziliense em 1º/6/91, p.3: “STF recebe primeira ação contra medida”.

(79) Ver Correio Braziliense em 7/6/91, p.5: “Supremo julga hoje Medida de servidores” e em 8/6/91, p.2: “STF adia decisão sobre servidores”; O Globo em 8/6/91, p.3: “Brossard parou a votação no STF”.

(80) Ver Jornal do Brasil em 5/6/91, p.4: “Governo ameaça tirar aumento de servidor”; e O Globo em 8/6/91, p.3: “Comissão do Congresso derruba MP 296”.

(81) Ver Jornal de Brasília em 8/6/91, p.3: “Supremo adia decisão outra vez”.

(82) Ver Jornal do Brasil em 13/6/91, p.4: “Supremo deixa Congresso decidir reajuste de servidor”; e Visão em 10/7/91, p.13: “A Constituição em jogo”.

(83) Ver Jornal de Brasília em 13/6/91, p.3: “Supremo rejeita liminar contra a MP”.

(84) Ver Veja em 12/6/91, p.20: “Derrota dividida”; Jornal do Brasil em 13/6/91, p.4: “Primeira vitória em um mês”; Correio Braziliense em 19/6/91, p.2C: “PT pede novo julgamento”; e Jornal de Brasília em 20/6/91, p.7: “PT tem liminar rejeitada”.

(85) Ver O Estado de São Paulo em 14/6/91, p.4: “Governo festeja vitória na votação da MP 296”; e Correio Braziliense em 14/6/91, p.2C: “Collor elogia Supremo e apela para Congresso”.

(86) Ver Correio Braziliense em 13/6/91, p.3: “Esvaziada, Oposição não consegue votar” e “Estratégia do Governo é negar *quorum*” e em 19/6/91, p.2C: “Ministro liga e discute MP com Quércia” e “Medida Provisória 296 recebe mais duas emendas”; e Jornal do Brasil em 13/6/91, p.4: “Governo tenta acordo para obter apoio”.

(87) Ver Folha de São Paulo em 15/6/91, p.1-7: “Collor promete melhor relação com governistas” e Correio Braziliense em 16/6/91, p.2C: “Reajuste pode ser igual, diz relator de MP”; e Jornal do Brasil em 20/6/91, p.7: “Governo estuda aumento para mais servidores”.

- (88) Ver Correio Braziliense em 17/6/91, p.6: “Decisão de urgência” e em 14/6/91, p.2C: “Sindsep discorda do STF”.
- (89) Ver O Estado de São Paulo em 5/7/91, p.2: “Maciel anuncia nova MP sobre salários”.
- (90) Ver Folha de São Paulo em 22/6/91, p.1-5: “Governo gasta mais com MP” e em 24/7/91, p.1-2: “Remédio limitado”.
- (91) Ver Correio Braziliense em 11/6/91, p.8: “Urgência para o reajuste” e em 20/6/91, p.2: “Manifestantes de todo o País cercam Ministério”.
- (92) Ver Folha de São Paulo em 22/6/91, p.3-1: “Pesquisa registra perdas salariais superiores a 20% em três meses”; e O Globo em 30/6/91, p.49: “Salários perdem corrida para preços” e em 3/7/91, p.3: “Ministros Militares atacam Congresso”.
- (93) Ver Folha de São Paulo em 4/7/91, p.1-4: “Governo tenta responsabilizar Congresso por tensão militar” e em 4/7/91, p.1-2: “A nota militar” e “O Congresso virou bode expiatório”; Jornal do Brasil em 8/7/91, p.2: “Militar tem vantagem extra-soldo”; e O Estado de São Paulo em 12/7/91, p.2: “Democracia covarde”.
- (94) Ver Folha de São Paulo em 22/6/91, p.3-1: “Pesquisa registra perdas salariais superiores a 20% em três meses”; O Globo em 30/6/91, p.49: “Salários perdem corrida para preços”; e Jornal do Brasil em 10/7/91, p.11: “A bagunça dos salários”.
- (95) Ver Folha de São Paulo em 15/6/91, p.3-3: “STF impõe nova derrota ao governo Collor”.
- (96) Ver Folha de São Paulo em 23/6/91, p.1-7: “Estilo ‘soft’ não ajuda imagem política de Collor”.
- (97) Ver Folha de São Paulo em 30/6/91, p.1-10 - Pesquisa.
- (98) Ver Folha de São Paulo em 15/7/91, p.1-4: “Soldo militar preocupa congressistas”.
- (99) Ver Jornal de Brasília em 26/7/91, p.3: “Greve atinge mais de 300mil”; e Correio Braziliense em 30/7/91, p.3: “Governo pune grevistas”.
- (100) Ver O Estado de São Paulo em 10/7/91, p.5: “Reajuste deve ter fácil aprovação”; e Jornal do Brasil em 24/7/91, p.3: “Governo propõe aumento de 20% a 23% para servidor”.

- (101) Ver Correio Braziliense em 29/7/91, p.2C: "Sindicalista critica projeto" e em 8/8/91, p.3: "Câmara aprova 20% a servidores"; e Veja em 14/8/91, p.28: "Tropa de elite".
- (102) Ver Jornal do Brasil em 9/8/91, p.4: "Collor vetará volta de servidor em disponibilidade"; e Correio Braziliense em 16/8/91, p.2: "Servidor protesta contra os vetos do Presidente" e em 4/8/91, p.2: "STF julga ação de disponível".
- (103) Ver Folha de São Paulo em 13/7/91, p.1-2: "Collor e a inflação".
- (104) Ver Gazeta Mercantil em sáb., 27 e 29/7/91, p. capa: "Pesquisas indicam que poder de compra do mínimo é o menor desde a sua criação"; e Folha de São Paulo em 8/8/91, p.1-8: "Salário tem a menor fatia da renda na história do país".
- (105) Ver Correio Braziliense em 3/3/91, p.2: "Luta por democracia marca passado do STF"; e O Globo em 16/8/91, p.4: "Câmara suspende homenagem ao STF".
- (106) Ver Correio Braziliense em 31/10/91, p.2: "Câmara homenageia STF no seu centenário".
- (107) Ver Correio Braziliense em 22/8/91, p.2C: "STF derruba decreto 99300".
- (108) Ver O Estado de São Paulo em 11/8/91, p.8: "Congresso inicia debate sobre salários"; e Jornal do Brasil em 20/8/91, p.3: "Oposição não consegue fechar acordo salarial com Marcílio".
- (109) Ver O Estado de São Paulo em 11/8/91, p.9: "Indexação une movimento sindical" e em 28/8/91, p.2: "Indexação inevitável".
- (110) Ver Jornal do Brasil em 21/8/91, p.4: "Collor avisa que não admite reindexação de salários".
- (111) Ver O Estado de São Paulo em 6/8/91, p.4: "Governo gasta 53% da receita com salários"; e Jornal do Brasil em 21/8/91, p.8: "Anarquia Salarial".
- (112) Ver Correio Braziliense em 29/8/91, p.3: "Governo perde e Câmara reindexa salários"; Folha de São Paulo em 1º/9/91, p.3-1: "Indexação vai se ampliar, dizem empresas"; e Jornal do Brasil em 29/8/91, p.10: "Atração pelo Abismo" e em 5/9/91, p.10: "Lavando as mãos".
- (113) Ver Folha de São Paulo em 22/8/91, p. 1-5: "Collor é 1º presidente a demitir a mulher"; e Istoé em 4/9/91, p. 16: "À beira de um divórcio".
- (114) Ver O Estado de São Paulo em 15/9/91, p.6: "Governo completa 18 meses sob suspeita".

- (115) Ver Jornal do Brasil em 4/9/91, p.3: "PT quer CPI sobre corrupção".
- (116) Ver Jornal do Brasil em 26/8/91, p. 2: "Collor corre para salvar o 'Emendão'", em 10/9/91, p.2: "ACM recomenda reforma ministerial" e em 16/9/91, p. 3: "Collor promete a ACM demitir corruptos do governo"; O Globo em 1º/9/91, p. O País-3: "Desarticulação política prejudica Collor"; Folha de São Paulo em 5/9/91, p. 1-4: "Collor chama partidos para discutir um entendimento que permita superar crise"; Correio Braziliense em 8/9/91, p. 4: "Congresso encara entendimento com cautela"; e O Estado de São Paulo em 10/9/91, p. 4: "Tasso e Antônio Carlos pedem novo Ministério".
- (117) Ver Jornal de Brasília em 12/9/91, p.4: "Esquerda não questiona o reajuste"; e O Globo em 1º/10/91, p.10: "Diário Oficial atrasa para dar reajuste aos militares".
- (118) Ver Jornal do Brasil em 20/9/91, p.2: "Câmara aprova 45% para militares".
- (119) Ver Correio Braziliense em 2/10/91, p.8: " Aumento dos militares leva civis ao STF"; e Jornal de Brasília em 3/10/91, p.5: "Emfa diz que militar não teve aumento, mas revisão".
- (120) Ver O Estado de São Paulo em 15/9/91, p.5: "PFL promete apoio às mudanças".
- (121) Ver Correio Braziliense em 21/10 /91, p.2: "O pesadelo de Collor"; e Folha de São Paulo em 26/10/91, p. 1-6: "Jereissati vê em Collor intenção de confronto".
- (122) Ver Folha de São Paulo em 10/12/91, p.1-2: "Redução de gastos";
- (123) Ver Gazeta Mercantil em 20/11/91, p.1: "Recorde nos gastos com funcionalismo".
- (124) Ver Correio Braziliense em 27/10/91, p.12: "Comissão dá isonomia a servidores".
- (125) Ver Correio Braziliense em 12/11/91, p.8: "Dieese defende 850,93% para servidor".
- (126) Ver Jornal do Brasil em 20/11/91, p.4: "Governo recua no reajuste e só dá antecipação salarial"; e O Estado de São Paulo em 23/11/91, p.4: "Militares e diplomatas têm reajuste salarial maiores".
- (127) Ver Jornal do Brasil em 21/11/91, p.4: "Passarinho anuncia 'quebradeira' e conquista apoio".
- (128) Ver Jornal do Brasil em 27/11/91, p.3: "Governo propõe à oposição três abonos de Cr\$10.500".

- (129) Ver Folha de São Paulo em 25/12/91, p. 1-5: “Governo quer prefixar preços e salários”.
- (130) Ver O Globo em 14/12/91, p. 26: “Governo estuda maneiras de atenuar os efeitos da recessão”; e Jornal do Brasil em 14/12/91, p.3: “Salário do 1º escalão” e em 21/12/91, p.3: “Acordo garante aumento de 100% para servidor”.
- (131) Ver Jornal do Brasil em 13/12/91, p.11: “Barafunda”; e Folha de São Paulo em 17/12/91, p.1-2: “De incompetências”.
- (132) Ver Folha de São Paulo em 16/1/92, p. 1-2: “Collor só” e em 24/1/92, p.1-2: “Brasil Velho”.
- (133) Ver Folha de São Paulo em 24/1/92, p. 1-8: “Gestão de Collor se assemelha a governo Sarney”.
- (134) Ver Gazeta Mercantil em 24/1/92, p. 6: “‘O governo agora tem um partido’, diz Genebaldo”; Veja em 29/1/92, p. 18: “Faxina em casa”; e O Estado de São Paulo em 16/2/92, p. 4: “Brizola sugeriu aproximação com PFL”.
- (135) Ver O Globo em 24/1/92, p. O País-3: “Collor demite Alceni Guerra e Carlos Chiarelli mas a reforma ministerial ainda não acabou”.
- (136) Ver Folha de São Paulo em 30/1/92, p. 1-6: “Governo consegue 1ª vitória no Congresso”.
- (137) Ver O Estado de São Paulo em 15/3/92, p. 7: “Dois anos depois, Collor começa de novo”; Jornal do Brasil em 15/3/92, p. 16: “Collor chora e muda estilo após dois anos de governo”; Folha de São Paulo em 18/3/92, p.4-8: “Era Collor trouxe miséria e importados”; e O Globo em 15/3/92, p.3: “Collor, 2 anos: o recomeço”.
- (138) Ver O Estado de São Paulo em 8/3/92, p.7: “Collor reforça nova fase com saída de porta-voz”.
- (139) Ver Jornal do Brasil em 15/3/92, p.4: “Ciacs, um projeto irreversível”.
- (140) Ver Jornal do Brasil em 15/3/92, p.12: “Cabrera vai à forra com uma supersafra”.
- (141) Ver O Estado de São Paulo em 22/4/92, p.3: “Maioria reprova novo projeto de política salarial” e em 26/4/92, p.3: “Quem ganha menos perde mais”.
- (142) Ver O Estado de São Paulo em 27/3/92, p.9: “Livre negociação salarial prejudica a classe média”.

- (143) Ver Jornal do Brasil em 29/4/92, p.2: “Ministros vão ignorar Bolsonaro”.
- (144) Ver Folha de São Paulo em 22/4/92, p.1-6: “Reajuste de 80% vai causar cortes nos investimentos”.
- (145) Ver Folha de São Paulo em 13/4/92, p.1-8: “Salário de servidores supera o do presidente” e em 14/4/92, p.1-2: “Caos salarial”; Correio Braziliense em 15/4/92, p.6: “Isonomia salarial”; e Jornal do Brasil em 28/4/92, p.10: “Torre de Babel”.
- (146) Ver Jornal de Brasília em 23/4/92, p.3: “Isonomia revela salários reais”; O Globo em 23/4/92, p.6: “Contas de chegar”; e Jornal do Brasil em 26/4/92, p.10: “Opção pelo Atraso”.
- (147) Ver Gazeta Mercantil em 11/4/92, p.53: “Fernando Collor reúne comissão que estuda isonomia e diz que ‘sem vontade política não vai chegar-se na isonomia para vencer as disparidades existentes’”; e Jornal do Brasil em 24/4/92, p.4: “Collor quer apressar isonomia de salários”.
- (148) Ver Correio Braziliense em 10/4/92, p.10: “Supremo manda sustar pagamento das URP’s”; O Globo em 10/4/90, p.9: “STF suspende autorização para pagar a URP”; e Gazeta Mercantil em 24/4/92, p.10: “Funcionários do Legislativo negociam reajuste adicional e plano de cargos”.
- (149) Ver Folha de São Paulo em 24/4/92, p.1-5: “Aumento para tribunais pode não ter sanção”; Jornal do Brasil em 25/4/92, p.4: “Collor veta 87% para o Judiciário”; e O Globo em 25/4/92, p.4: “Collor veta reajuste para magistrados”.
- (150) Ver O Globo em 29/4/92, p.4: “Parlamentares tentam escapar da pressão dos juizes”.
- (151) Ver Jornal do Brasil em 2/4/92, p. 4: “Collor cria programa para atrair partidos” e em 26/4/92, p.9: “Bornhausen tenta atrair PSDB e PDT”.
- (152) Ver Jornal do Brasil em 18/5/92, p.3: “O desabafo de Collor”.
- (153) Ver O Globo em 14/5/92, p.5: “Governo abre a torneira”; e Jornal do Brasil em 16/5/92, p.4: “Nova meta do governo é o fim da miséria” e em 18/5/92, p.3: “Governo lança projetos sociais”.
- (154) Ver Folha de São Paulo em 3/5/92, p. 1-5: “Marcílio faz críticas ao Poder Legislativo”.
- (155) Ver O Estado de São Paulo em 17/5/92, p.5: “Flores critica projeto de isonomia”.
- (156) Ver O Estado de São Paulo em 1º/5/92, p.2: “Haja isonomia”.

- (157) Ver Folha de São Paulo em 9/5/92, p.1-4: "Reajuste irrita militares".
- (158) Ver O Estado de São Paulo em 14/5/92, p.5: "Irmão do presidente exige processo contra PC".
- (159) Ver O Globo em 20/5/92, p.3: "Pedro Collor é demitido pela mãe".
- (160) Ver Jornal do Brasil em 25/5/92, p.2: "Lula quer renúncia de Collor"; e O Estado de São Paulo em 25/5/92, p.5: "Oposição discute hoje instalação de CPI".
- (161) Ver Folha de São Paulo em 26/5/92, p. 1-6: "Oposição e até situação tendem a criar CPI".
- (162) Ver O Globo em 25/5/92, p.3: "Collor manda apurar denúncias de Pedro"; e Folha de São Paulo em 26/5/92, p. 1-4: "Governo lança ofensiva para evitar que crise gere CPI".
- (163) Ver Folha de São Paulo em 2/5/92, p. 1-6: "Procurador denuncia Pedro Collor à Justiça por calúnia e difamação".
- (164) Ver Jornal do Brasil em 26/5/92, p.7: "Junqueira abre inquérito contra o presidente".
- (165) Ver Correio Braziliense em 30/5/92, p.3: "Governadores dão apoio a Collor".
- (166) Ver Folha de São Paulo em 30/6/92, p.1-7: "PFL cobra declaração 'convincente'", em 30/6/92, p.1-4: "Presidente vai hoje à TV tentar salvar seu governo" e em 1º/7/92, p.1-5: "Collor nega denúncias, sem provas conclusivas".
- (167) Ver Gazeta Mercantil em 24/6/92, p.33: "Recesso no STF adia processos importantes".
- (168) Ver O Globo em 19/7/92, p.13: "Ibsen apóia delegação de poderes a Collor".
- (169) Ver O Estado de São Paulo em 11/7/92, p.8: "Veneu critica projeto de isonomia"; e Correio Braziliense em 25/7/92, p.5: "EMFA quer aumento de 99,06% para servidor público".
- (170) Ver Folha de São Paulo em 7/8/92, p.1-10: "Aumenta soldo de militares".
- (171) Ver Gazeta Mercantil em 14/7/92, p.8: "Presidente reúne-se com empresários e ministros em café da manhã".
- (172) Ver Jornal do Brasil em 30/7/92, p.9: "Governo libera verbas para garantir apoio".
- (173) Ver Folha de São Paulo em 30/7/92, p.1-13: "Empresários se dizem espantados".
- (174) Ver Folha de São Paulo em 30/7/92, p.1-15: "Oposição prepara governo de união".
- (175) Ver O Estado de São Paulo em 5/8/92, p.4: "Collor recorre ao Centrão para se sustentar".

- (176) Ver Folha de São Paulo em 2/8/92, p.1-2: "Compra e venda".
- (177) Ver Folha de São Paulo em 9/8/92, p. 1-4: "Goldemberg se demitiu e ACM quer tirar Marcílio".
- (178) Ver O Globo em 18/8/92, p.3: "Planalto perde apoios no Congresso".
- (179) Ver O Estado de São Paulo em 19/8/92, p.2: " O preto no branco".
- (180) Ver Folha de São Paulo em 13/8/92, p.1-7: "Família Sarney defende o impeachment", em 18/8/92, p. 1-6: "Oposições vivem momento de euforia" e em 19/8/92, p.1-5: "Governadores do PFL liberam suas bancadas"; O Estado de São Paulo em 8/8/92, p.4: "Oposição faz atos pelo impeachment" ; O Globo em 13/8/92, p.1-5: "Quércia e Lula se aliam para pedir o impeachment nas ruas"; e Jornal do Brasil em 13/8/92, p.4: "PSDB apóia o 'impeachment' e PDT assume o muro".
- (181) Ver Folha de São Paulo em 31/8/92, p.1-5: "Collor afirma que não vai renunciar".
- (182) Ver Jornal do Brasil em 20/8/92, p.3: "Brizola vai anunciar adesão à campanha pela saída de Collor"; e Folha de São Paulo em 30/8/92, p.1-11: "Presidente perde aliados e está só".
- (183) Ver Jornal do Brasil em 14/8/92, p.3: "Collor perde manifestação 'verde e amarela'".
- (184) Ver Folha de São Paulo em 14/8/92, p.1-2: "Coitada da bandeira nacional"; e Correio Braziliense em 27/8/92, p.6: "Explosão das massas".
- (185) Ver O Globo em 11/8/92, p.5: "CNBB prega punição de corruptos".
- (186) Ver Folha de São Paulo em 21/8/92, p. 1-4: "Bornhausen ouve protestos de empresários".
- (187) Ver Correio Braziliense em 2/9/92, p.8: "Pedido de impeachment soma várias denúncias".
- (188) Ver Correio Braziliense em 19/8/92, p.8: "Funcionário público ganha programa de qualificação"; e Gazeta Mercantil em 19/8/92, p.12: "Disponibilidade é criticada por Mellão".
- (189) Ver Gazeta Mercantil em 21/8/92, p.1: "Insatisfação com a isonomia".
- (190) Ver Gazeta Mercantil em 21/8/92, p.1: "Ação questiona lei delegada".
- (191) Ver Folha de São Paulo em 4/9/92, p.1-6: "Governo adota 'é dando que se recebe'"; e O Estado de São Paulo em 13/9/92, p.5: "Ação Social libera Cr\$ 60 bilhões".
- (192) Ver O Estado de São Paulo em 29/8/92, p.7: "STF muda texto sobre lei do impeachment".

- (193) Ver O Estado de São Paulo em 13/9/92, p.5: "Governo monta dossiê contra adversários"; e Folha de São Paulo em 11/9/92, p.1-8: "Ato do STF faz oposição recontar votos".
- (194) Ver Jornal do Brasil em 23/9/92, p. 3: "STF abre sessão para transmissão ao vivo".
- (195) Ver Jornal do Brasil em 20/9/92, p.3: "STF não desprezará opinião pública".
- (196) Ver Folha de São Paulo em 24/9/92, p.1-2: "A palavra do Supremo" e em 25/9/92, p.1-6: "Decisão do STF provoca corrida para o lado pró-impeachment"; e Veja em 30/9/92, p.36: "A toga sai da frente".
- (197) Ver O Estado de São Paulo em 30/9/92, p.4: "Câmara autoriza processo de impeachment".
- (198) Ver Istoé em 7/10/92, p.20: "Democracia em festa".
- (199) Ver Jornal do Brasil em 3/10/92, p.3: "Itamar promete um governo sem corruptos".
- (200) Ver O Globo em 1º/10/92, p.3: "Itamar anuncia mudanças sem choques"; e Jornal do Brasil em 6/10/92, p.3: "Itamar empossa seus primeiros 7 ministros".
- (201) Ver Gazeta Mercantil em 6/10/92, p. 1: "PMDB anuncia apoio a Itamar no Congresso".
- (202) Ver Folha de São Paulo em 9/10/92, p.1-2: "Banquete partidário"; e Jornal do Brasil em 16/10/92, p.2: "Itamar assegura poder via Senado".
- (203) Ver Jornal do Brasil em 9/10/92, p. 2: "Nunca houve um governo tão vinculado ao Congresso".
- (204) Ver Correio Braziliense em 4/10/92, p.10: "Servidores fazem reivindicações a Itamar".
- (205) Ver Correio Braziliense em 29/10/92, p.12: "Servidores entregam reivindicações a Barelli".
- (206) Ver Gazeta Mercantil em 3/11/92, p.1: "Sem dinheiro para o social".
- (207) Ver O Globo em 8/11/92, p.3: "Congresso e Itamar: lua-de-mel ameaçada" e em 21/11/92, p. O País-3: "Fleury, Maluf e Lula criticam Itamar"; Jornal do Brasil em 13/11/92, p.11: "Centrão contesta projeto de Itamar"; O Estado de São Paulo em 23/11/92, p.8: "Itamar desabafa e nega paralisia do governo"; e Istoé em 25/11/92, p.16: "Cabeças inúteis".
- (208) Ver O Globo em 24/11/92, p.5: "Presidente está disposto a fazer reforma ministerial".

(209) Ver Jornal do Brasil em 25/11/92, p.2: "Itamar aprova proposta de pacto", em 26/11/92, p.2: "Itamar tranquiliza os empresários" e em 1º/12/92, p.3: "Itamar diz que o governo não está parado".

(210) Ver O Globo em 1º/11/92, p.10: "Militares continuam insatisfeitos".

(211) Ver O Globo em 8/11/92, p.4: "Barelli quer recompor salário de servidores".

(212) Ver Folha de São Paulo em 6/11/92, p.2-7: "Aumentos superam inflação".

(213) Ver Folha de São Paulo em 18/11/92, p.1-8: "Haddad descarta abono, gatilho e prefixação".

(214) Ver Correio Braziliense em 4/11/92, p. 8: "Servidores recorrem ao STF pela isonomia".

(215) Ver Jornal de Brasília em 13/11/92, p. 8: "STF nega dissídio coletivo a servidores"; e Correio Braziliense em 15/11/92, p.16: "Ação de servidor trará sobrecarga para Justiça".

(216) Ver Folha de São Paulo em 23/10/92, p.1-10: "Collor usa Operação Uruguai como defesa"; Jornal do Brasil em 23/10/92, p.3: "Defesa de Collor joga toda a culpa em PC" e em 26/11/92, p.3: "Defesa de Collor quer impedir 29 senadores"; e Gazeta Mercantil em 18/12/92, p.5: "Supremo Tribunal Federal nega prorrogação de prazo e impedimento de senadores".

(217) Ver O Globo em 18/11/92, p.3: "Pedido para processar Collor chega à Câmara"; e Folha de São Paulo em 13/11/92, p.1-9: "Denúncia contra Collor chega ao Supremo".

(218) Ver O Estado de São Paulo em 20/11/92, p.3: "E passou o casuísmo explícito", em 5/12/92, p.6: "Liminar do Supremo não afeta impeachment" e em 19/11/92, p.7: "Câmara decidirá licença por voto aberto".

(219) Ver O Globo em 28/11/92, p.4: "Comissão aprova relatório contra Collor".

(220) Ver Folha de São Paulo em 19/12/92, p. 1-5: "Collor promete ministérios em troca de votos".

(221) Ver Jornal do Brasil em 22/12/92, p.3: "Collor destituiu advogados a um dia do júri".

(222) Ver O Estado de São Paulo em 21/12/92, p.5: "Condenação de Collor tem apoio de 87%".

(223) Ver O Estado de São Paulo em 30/12/92, p.1: "Renúncia não impede julgamento"; e Folha de São Paulo em 30/12/92, p. Especial-3: "Collor renuncia três anos após a vitória".

- (224) Ver Gazeta Mercantil em 30/12/92, p.1: “Uma decisão polêmica”; e O Estado de São Paulo em 31/12/92, p.9: “Punição de ex-presidente divide juristas”.
- (225) Ver O Globo em 11/12/92, p.5: “Funcionalismo vai ter antecipações bimestrais”; e Correio Braziliense em 18/12/92, p.2: “Câmara aprova lei salarial que abrange até 6 mínimos”.
- (226) Ver Jornal de Brasília em 6/12/92, p.2: “Recuperação dos salários”.
- (227) Ver Jornal do Brasil em 5/12/92, p.7: “Governo deve reestudar a isonomia”.
- (228) Ver Jornal do Brasil em 24/12/92, p.7: “Governo dá aumento para civis e militares”.
- (229) Ver Correio Braziliense em 9/1/93, p.3: “Partidos garantem a governabilidade”; e Jornal do Brasil em 25/1/93, p.4: “Itamar constrói governo congressional”.
- (230) Ver Folha de São Paulo em 7/1/93, p.1-5: “PMDB anuncia apoio ‘total’ ao governo”.
- (231) Ver Jornal do Brasil em 24/1/93, p.1-7: “Itamar alimenta marketing da simplicidade”.
- (232) Ver O Estado de São Paulo em 13/1/93, p.7: “Itamar critica prefeitos e governadores”.
- (233) Ver Jornal do Brasil em 28/2/93, p.5: “Itamar instala a esquerda no poder”.
- (234) Ver Jornal do Brasil em 4/1/93, p.14: “Política salarial reduzirá as perdas”.
- (235) Ver Correio Braziliense em 16/1/93, p.5: “Artifício concede reajuste maior aos DAS”; O Globo em 21/1/93, p.7: “Soldo terá aumento adicional”; e Jornal de Brasília em 11/3/93, p.5: “Militares negam reajuste diferenciado dos civis”.
- (236) Ver Correio Braziliense em 9/2/93, p.5: “Perda salarial do servidor chega a 689%”.
- (237) Ver Jornal do Brasil em 19/2/93, p.5: “Política salarial para servidor prevê reajuste quadrimestral”.
- (238) Ver O Globo em 12/2/93, p.4: “STF proíbe as promoções entre servidores da União”.
- (239) Ver Jornal do Brasil em 27/2/93, p.7: “Vitória no Supremo”; e O Globo em 27/2/93, p.4: “STF manda Governo devolver o que cobrou a mais de servidor”.
- (240) Ver O Globo em 28/2/93, p. O País-3: “Itamar dá ultimato ao ministro Haddad”.
- (241) Ver Folha de São Paulo em 3/3/93, p.1-2: “O governo acabou”.
- (242) Ver Folha de São Paulo em 27/3/93, p.1-4: “Itamar manda preencher já os cargos de segundo escalão”.

- (243) Ver Folha de São Paulo em 25/3/93, p.1-4: "Itamar inicia demissão de correligionários de ACM".
- (244) Ver O Estado de São Paulo em 21/3/93, p. 4: "Salário pode voltar a ter aumento mensal".
- (245) Ver O Estado de São Paulo em 25/3/93, p.3: "Um jogo de empurra".
- (246) Ver Folha de São Paulo em 21/3/93, p.1-7: "Militares pedem 36%" e em 25/3/93, p.1-6: "Militares querem aumento salarial".
- (247) Ver O Globo em 18/3/93, p.4: "Reajuste leva Erundina a ter primeiro confronto com Eliseu"; e O Estado de São Paulo em 23/3/93, p.7: "Itamar adia decisão sobre reajuste de servidor".
- (248) Ver Correio Braziliense em 23/3/93, p.6: "Justiça aos servidores"; Folha de São Paulo em 24/3/93, p.1-2: "Ausência de prioridades"; Jornal do Brasil em 25/3/93, p.10: "Ajuste e Reajuste"; e O Estado de São Paulo em 1º/4/93, p.3: "A derrota da Nação".
- (249) Ver Gazeta Mercantil em 31/3/93, p.6: "Governo define 33% o reajuste salarial dos servidores para março".
- (250) Ver Jornal do Brasil em 13/3/93, p.8: "TCU ignora isonomia e dá reajuste"; e Jornal de Brasília em 13/5/93, p. 2: "Crise do funcionalismo".
- (251) Ver Jornal do Brasil em 14/5/93, p.10: "Guarda Moral".
- (252) Ver Jornal de Brasília em 9/3/93, p. 8: "Judiciário 'quebra' a isonomia".
- (253) Ver Folha de São Paulo em 7/2/93, p.1-10: "Cresce aprovação ao governo Itamar" e em 4/4/93, p. 1-8: "Itamar fica impopular mais rápido que Collor".
- (254) Ver Jornal do Brasil em 8/4/93, p. 3: "Itamar acusa opositores de ignorar a crise".
- (255) Ver Folha de São Paulo em 8/4/93, p.1-5: "Itamar tem 'plano' para romper imobilismo"; e Istoé em 14/4/93, p.16: "Itamar contra todos".
- (256) Ver Folha de São Paulo em 18/4/93, p.1-5: "Empresas se antecipam à lei e indexam os salários".
- (257) Ver O Estado de São Paulo em 16/4/93, p.3: "Política salarial ou irresponsabilidade?".

(258) Ver O Globo em 11/4/93, p.3: "Funcionário mal distribuído dá prejuízo ao contribuinte" e em 14/4/93, p.6: "Política de pessoal"; e Jornal do Brasil em 11/4/93, p.14: "Estabilidade, fada madrinha da ineficiência".

(259) Ver O Globo em 20/4/93, p.7: "Eliseu quer impedir reajuste de 95% para os servidores"; e Correio Braziliense em 8/5/93, p.5: "Erundina diz que considera 'justo' o índice de 97%".

(260) Ver Folha de São Paulo em 12/5/93, p.1-5: "Fazenda espera que Erundina deixe o cargo".

(261) Ver Veja em 26/5/93, p.20: "O anjo da guarda do Planalto".

(262) Ver Folha de São Paulo em 25/5/93, p.1-4: "FHC é derrotado e servidores conseguem reajuste de 85%" e em 25/5/93, p.1-2: "Reajuste do funcionalismo"; O Estado de São Paulo em 25/5/93, p.4: "Planalto fixa reajuste de servidor em 85%"; e Jornal do Brasil em 24/5/93, p.8: "Fundo da Questão".

(263) Ver Folha de São Paulo em 11/5/93, p.1-9: "Mulheres protestam por soldos militares"; e O Estado de São Paulo em 19/5/93, p.5: "Flores pede mais salários para militares" e em 1º/6/93, p.4: "Reajuste salarial de 85%".

(264) Ver Folha de São Paulo em 7/5/93, p.1-11: "Gallotti é contra o controle externo do Judiciário".

(265) Ver Folha de São Paulo em 24/6/93, p.1-6: "Câmara aprova reajuste mensal dos salários".

(266) Ver Jornal do Brasil em 25/6/93, p.1 (Neg.& Fin.): "Economistas temem reajuste mensal".

(267) Ver O Globo em 2/6/93, p.4: "Política salarial de servidores garante reajuste quadrimestral".

(268) Ver Jornal do Brasil em 21/6/93, p.10: "Duplo desrespeito".

(269) Ver O Globo em 11/6/93, p.3: "Governo enfrenta votações sem maioria".

(270) Ver Correio Braziliense em 14/7/93, p.8: "Itamar sanciona o aumento do funcionalismo".

(271) Ver Jornal do Brasil em 22/7/93, p.1: "Plano econômico ainda não decolou".

(272) Ver O Estado de São Paulo em 22/8/93, p.6: "Burocracia absorve 89% dos servidores"; e Correio Braziliense em 22/8/93, p.9: "Fazenda propõe o fim da isonomia para servidores".

(273) Ver Folha de São Paulo em 25/7/93, p.1-19: “Estabilidade dos funcionários públicos tem o apoio de 73%”.

(274) Ver O Estado de São Paulo em 2/7/93, p.7: “Debate propõe formas de controle do Judiciário” e em 6/7/93, p.2: “Controle externo do Judiciário”; Folha de São Paulo em 11/7/93, p.1-2: “Modernizar a Justiça”; e Jornal do Brasil em 19/7/93, p.9: “Contra o controle, pela democracia”.

(275) Ver Jornal de Brasília em 1º/7/93, p.9: “Sindsep vai à Justiça para reaver desconto”.

(276) Ver Jornal do Brasil em 19/8/93, p.3: “Documento da Fazenda deu impulso final”.

(277) Ver Folha de São Paulo em 6/8/93, p.1-6: “Para relator, posição do ministro é incômoda”.

(278) Ver Jornal do Brasil em 14/8/93, p.2: “Política salarial ressuscita Centrão”; e Folha de São Paulo em 18/8/93, p.1-5: “PP barganha cargo de peso na votação”.

(279) Ver O Estado de São Paulo em 29/8/93, p.5: “Sarney domina máquina de indicações”.

(280) Ver O Globo em 28/8/93, p. O País-3: “Itamar briga com Fleury e abre crise”.

(281) Ver Folha de São Paulo em 12/8/93, p.1-4: “Bacha prevê desindexação e âncora cambial em 1994”.

(282) Ver O Estado de São Paulo em 24/8/93, p.6: “Governo quer a CUT na Agenda Brasil”.

(283) Ver Folha de São Paulo em 9/8/93, p.1-3: “A crise do Supremo”; e O Globo em 19/9/93, p. O País-10: “Poder Judiciário: crise e reforma”.

(284) Ver O Estado de São Paulo em 27/9/93, p.A-3: “Real ameaça ao STF” e em 20/9/93: “Poder versus Poder”.

(285) Ver Folha de São Paulo em 21/9/93, p.1-7: “Equipe espera lançar plano no início de 94”.

(286) Ver O Estado de São Paulo em 11/9/93, p.5: “Presidente pede definição rápida ao partido” e em 11/9/93, p.4: “PMDB espera gesto conciliador de Itamar”; e Gazeta Mercantil em 30/9/92, p.5: “Itamar articula programa mínimo com governadores e presidentes de partidos”.

(287) Ver Folha de São Paulo em 21/9/93, p.2-7: “Justiça manda repor as perdas salariais”.

(288) Ver Correio Braziliense em 7/10/93, p.4: “Controle do Judiciário ganha força no Congresso” e em 17/10/93, p.2: “Supremo se opõe a controle externo”; Veja em 13/10/93, p.29:

“Caprichos da biruta”; e Folha de São Paulo em 30/10/93, p.1-3: “Deve haver controle externo do Judiciário?”.

(289) Ver O Globo em 15/10/93, p. 20: “Itamar recebe proposta de duas moedas”.

(290) Ver Jornal de Brasília 22/10/93, p.9: “Judiciário lidera aumento da folha em US\$ 2,27 bilhões até agosto”.

(291) Ver Folha de São Paulo em 16/10/93, p.1-5: “Câmara eleva gastos com a folha em US\$21,3mi”.

(292) Ver Jornal do Brasil em 3/10/93, p.3: “Ilhas de privilégio na mira do governo”.

(293) Ver Jornal do Brasil em 7/10/93, p.12: “Déficit de servidores é de 143 mil”.

(294) Ver Jornal do Brasil em 12/11/93, p.5: “Militares querem mais salários e moralização”.

(295) Ver O Globo em 12/11/93, p.9: “Militares terão 35% de reajuste”.

(296) Ver O Globo em 17/11/93, p.8: “Reajuste de militar é suspenso”.

(297) Ver Folha de São Paulo em 30/11/93, p.1-11: “Congresso resiste à aprovação do ajuste”.

(298) Ver O Globo em 24/11/93, p.8: “Itamar muda regras das liminares” e em 26/11/93, p.7: “Juízes se rebelam e desobedecem MP”.

(299) Ver O Globo em 24/11/93, p.21: “Governo vai criar tabela de conversão para nova moeda”.

(300) Ver O Globo em 26/11/93, p.5: “Junqueira prevê uma intensa batalha judicial”.

(301) Ver Jornal do Brasil em 25/11/93, p.9: “MP vai enquadrar os salários nos 3 poderes”.

(302) Ver O Globo em 26/11/93, p.5: “Inocência: corte de salários não passará”.

(303) Ver Correio Braziliense em 9/12/93, p.9: “Câmara aprova anistia a servidor demitido”.

(304) Ver Folha de São Paulo em 9/12/93, p.A-3: “Interesses feridos”.

(305) Ver Folha de São Paulo em 31/12/93, p.1-5: “Itamar critica STF por vetar limite de salários nas estatais”.

(306) Ver Folha de São Paulo em 8/12/93, p.A-4: “MP pode ser usada para elevar impostos”.

(307) Ver Correio Braziliense em 1º/12/93, p.8: “Cardoso muda correção salarial de servidor”.

(308) Ver O Estado de São Paulo em 10/12/93, p.A-4: “STF suspende artigos polêmicos da MP 375”.

(309) Ver Folha de São Paulo em 9/12/93, p.1-7: “Merecemos uma explicação” e em 19/12/93, p.1-5: “Parlamentares querem mudanças no STF”; O Globo em 11/12/93, p.3: “Críticas não abalam o Supremo”; O Estado de São Paulo em 12/12/93, p.A-12: “Decisão do STF abala relação entre os Poderes” e em 28/12/93, p. A2: “Controle externo do Judiciário”; e Jornal do Brasil em 12/12/93, p.3: “A Praça dos Três Poderes em pé de guerra”.

(310) Ver Jornal do Brasil em 30/1/94, p.24: “Governo perde 25% da arrecadação”.

(311) Ver O Globo em 28/1/94, p.18: “Governo é derrotado no Congresso” e “Ministro pede maior empenho de Itamar”.

(312) Ver Jornal do Brasil em 27/1/94, p.3: “Itamar autoriza acordo que ameaça revisão”.

(313) Ver O Globo em 30/1/94, p.5: “Itamar é bombardeado por ter criticado o Congresso”.

(314) Ver O Estado de São Paulo em 23/1/94, p.B-4: “Nova política vai causar redução de salário”; e Jornal do Brasil em 23/1/94, p.1 (Neg. & Fin.): “Perde mais quem recebe acima de seis salários”.

(315) Ver O Estado de São Paulo em 26/1/94, p.1-6: “FHC e Cutolo querem mínimo em US\$70” e “Barelli discorda da conversão em URV pela média e defende um valor em torno de US\$100”.

(316) Ver Jornal do Brasil em 26/1/94, p.7: “Itamar susta pagamento de reposição”.

(317) Ver Jornal do Brasil em 2/2/94, p.1 (Neg.& Fin.): “Fundo será votado amanhã” e PFL dá apoio mas PPR nega”.

(318) Ver Jornal do Brasil em 4/2/94, p.5: “Interesses eleitorais prejudicam o plano” e em 9/2/94, p.3: “Congresso aprova Fundo Social sem alteração”; e O Estado de São Paulo em 9/2/94, p.A5: “Concessões garantem aprovação do FSE” e em 9/12/94, p.A8: “Cardoso comemora e estabelece calendário”.

(319) Ver Jornal do Brasil em 4/2/94, p. Negócios & Finanças (capa): “Bolsa reflete tensão no país” e em 5/2/94, p.1 (Neg.& Fin.): “Empresário apóia governo”; O Globo em 5/2/94, p.20: “A

economia diante do fantasma”; e O Estado de São Paulo em 5/2/94, p.A4: “Simon prevê choque se plano não passar”.

(320) Ver O Globo em 20/2/94, p.39: “Centrais reagem à conversão de salários”; e Folha de São Paulo em 20/2/94, p.1-9: “Risco é de ações na Justiça”.

(321) Ver Folha de São Paulo em 24/2/94, p.2-9: “Salários sem conspiração”; Jornal do Brasil em 27/2/94, p.7: “Servidores não quiseram ficar sem a URV”; e Correio Braziliense em 27/2/94, p.6: “Respeito aos salários”.

(322) Ver Jornal de Brasília em 25/2/94, p.7: “STF nega a servidores reposição anterior a 88”.

(323) Ver O Estado de São Paulo em 15/1/94, p.A-2: “Controle os controladores do Judiciário”; Jornal do Brasil em 15/2/94, p.9: “Controle externo do Poder Judiciário”; e O Globo em 25/2/94, p.6: “Por que o Judiciário ?”.

(324) Ver Jornal do Brasil em 3/3/94, p.5: “Senadores querem recompor perdas salariais”.

(325) Ver Jornal do Brasil em 3/3/94, p.5: “Governo vai negociar”.

(326) Ver Jornal do Brasil em 3/3/94, p.5: “Supremo Tribunal está dividido sobre salário”.

(327) Ver O Estado de São Paulo em 17/3/94, p.A-14: “Decisão irrita ministros militares”; Correio Braziliense em 24/3/94, p.7: “Novos juristas e novos guerreiros” e em 19/3/94, p.8: “Três críticas. Uma defesa”; O Globo em 19/3/94, p.8: “CUT: ação no Supremo contra a decisão do Congresso”; e Jornal do Brasil em 19/3/94, p.3: “Itamar reúne ministros a pedido dos militares”.

(328) Ver Jornal do Brasil em 19/3/94, p.3: “Senado deve manter veto”.

(329) Ver Correio Braziliense em 17/3/94, p.8: “STF fará sua conversão no dia 20”.

(330) Ver Correio Braziliense em 20/3/94, p.9: “Gallotti diz que assunto só compete ao Tribunal”.

(331) Ver Correio Braziliense em 19/3/94, p.8: “Cálculo de salário confronta militar e STF”.

(332) Ver O Estado de São Paulo em 24/3/94, p.A-7: “Embaixadas vêm abalo à democracia”.

(333) Ver O Globo em 22/3/94, p.3: “Governo e Supremo trocam desaforos”; Correio Braziliense em 23/3/94, p.3: “BB devolve dinheiro ao Tesouro e não paga STF”; O Estado de São Paulo em 24/3/94, p.A-6: “Itamar adota posição de militares e marca início de nova fase do governo”;

Jornal do Brasil em 25/3/94, p.2: “As razões do jogo duro do presidente”; e Folha de São Paulo em 26/3/94, p.1-4: “Decisão de apoiar militares foi de Itamar, diz ministro”.

(334) Ver O Globo em 22/3/94, p.3: “STF se reúne e decide enfrentar o Executivo” e em 23/3/94, p.3: “Supremo manda Banco do Brasil pagar com aumento”.

(335) Ver Correio Braziliense em 20/3/94, p.6: “A dimensão da crise”; e Jornal do Brasil em 20/3/94, p.3: “Jurista contesta governo” e “Saulo concorda com STF”.

(336) Ver Gazeta Mercantil em 18/3/94, p.4: “STF inventa sua média salarial”; Folha de São Paulo em 20/3/94, p.1-2: “O país das corporações”; Jornal do Brasil em 22/3/94, p.10: “Hora de negociar”; e Correio Braziliense em 23/3/94, p.3: “CNI e FIESP dão apoio ao Presidente”.

(337) Ver O Globo em 22/3/94, p.3: “Inocêncio tenta a paz entre os poderes” e “Governo pode reeditar medida”.

(338) Ver Correio Braziliense em 22/3/94, p.6: “Bordaberry e Fujimori” e em 30/3/94, p.3: “Tudo em paz entre os três Poderes - Nova MP resolve a questão salarial”.

(339) Ver Folha de São Paulo em 25/3/94, p.1-6: “STF discute liminar contra MP”; O Estado de São Paulo em 28/3/94, p.A-5: “STF negará liminar, diz Hargreaves”; e Jornal do Brasil em 31/3/94, p.5: “Supremo nem julgará mandado”.

(340) Ver Jornal do Brasil em 28/3/94, p.3: “Itamar confirma a indicação de Ricupero”.

(341) Ver Correio Braziliense em 17/5/94, p.3: “Itamar beneficia militar que trabalha no Planalto”.

(342) Ver Correio Braziliense em 23/5/94, p.5: “Canhim discute isonomia com servidor”.

(343) Ver Jornal do Brasil em 29/5/94, p.6: “Salário perderá até 30% na virada do real”.

(344) Ver Folha de São Paulo em 23/6/94, p.1-5: “Autoritarismo”.

(345) Ver Jornal do Brasil em 22/6/94, p.7: “Itamar cria Código de Ética para servidor público federal”.

(346) Ver Jornal do Brasil em 2/6/94, p.10: “Prova de Autoridade”.

(347) Ver O Globo em 7/6/94, p.7: “Legislativo se recusa a assinar relatório sobre isonomia”.

- (348) Ver O Estado de São Paulo em 10/6/94, p.A-6: "Militares ameaçam revolta contra salários"; e Correio Braziliense em 11/6/94, p.6: "Soldos infames".
- (349) Ver O Estado de São Paulo em 11/6/94, p.A-7: "Uma crise recorrente"; Jornal do Brasil em 16/6/94, p.12: "Dilema Real"; e Correio Braziliense em 16/6/94, p.6: "Aumento inadiável".
- (350) Gazeta Mercantil em 18/7/94, p.3: "Despesa só com provisão".
- (351) Ver O Estado de São Paulo em 1º/7/94, p.A-4: "Decisões estratégicas-12"; Gazeta Mercantil em 19/7/94, p.1: "Impasse no aumento dos funcionários"; e Correio Braziliense em 28/7/94, p.6: "Igualdade".
- (352) Ver O Estado de São Paulo em 9/8/94, p.B-8: "TCU conclui que governo tem pouco gasto com servidor".
- (353) Ver Jornal do Brasil em 21/8/94, p.23: "Plano Real achata renda da classe média".
- (354) Ver Jornal do Brasil em 28/8/94, p.18: "Governo se prepara para o 'setembro negro'".
- (355) Ver Jornal do Brasil em 5/9/94, p.15: "Candidatos exploram caso Ricupero na TV".
- (356) Ver Jornal do Brasil em 5/10/94, p.5: "Itamar vai retomar a inauguração de obras" e "Popularidade em alta".
- (357) Ver Correio Braziliense em 28/10/94, p.13: "Servidor acumula perdas de 230%".
- (358) Ver Correio Braziliense em 30/10/94, p.17: "Governo dificulta a volta dos demitidos".
- (359) Ver O Estado de São Paulo em 10/10/94, p.A-3: "A dignidade do Supremo"; e Folha de São Paulo em 30/10/94, p.4-2: "Ministro do STF é mais que juiz".
- (360) Ver Folha de São Paulo em 2/10/94, p.1-5: "Indexação dos salários preocupa equipe econômica".
- (361) Ver Jornal do Brasil em 11/11/94, p.3 (Neg.& Fin.): "Itamar preocupa equipe econômica"; e Gazeta Mercantil em 14/11/94, p.7: "Governo afirma não ter recursos para pagar reajuste salarial a servidores".
- (362) Ver Correio Braziliense em 11/11/94, p.14: "Quanto custa a isonomia".
- (363) Ver Correio Braziliense em 11/11/94, p.14: "União vai notificar aposentados em 30 dias"; e Gazeta Mercantil em 12/12/94, p.9: "Aposentados proibidos de voltar à ativa".

- (364) Ver O Globo em 6/11/94, p. O País-3: "FH articula maioria pelas reformas".
- (365) Ver Jornal do Brasil em 24/11/94, p.3: "Governadores do PMDB fecham com Cardoso".
- (366) Ver Jornal do Brasil em 25/12/94, p.3: "Cardoso terá maioria folgada no Congresso".
- (367) Ver Correio Braziliense em 31/12/94, p.16: "Deputados reagem contra reajuste parcelado".
- (368) Ver Folha de São Paulo em 3/12/94, p.1-5: "Aumento de até 80% favorecem 4000 servidores".
- (369) Ver Jornal do Brasil em 18/12/94, p.7: "Controle do Judiciário volta com força total" e em 26/12/94, p.2: "Ministro do Supremo não quer controle sobre Poder Judiciário"; e Correio Braziliense em 15/12/94, p.6: "Controle externo".
- (370) Ver Folha de São Paulo em 1º/1/95, p. Especial-1: "Fernando Henrique toma posse hoje e quer mudar Constituição"; e O Estado de São Paulo em 27/1/95, p.A-3: "O governo toma a iniciativa".
- (371) Ver Folha de São Paulo em 13/1/95, p.1-4: "Cargos provocam conflitos entre pefelistas e tucanos".
- (372) Ver Jornal do Brasil em 5/1/95, p.8: "Jatene defende a estabilidade dos servidores"; e O Estado de São Paulo em 9/1/95, p.A-3: "A questão da estabilidade" e em 21/1/95, p.A-2: "Estabilidade de servidor público".
- (373) Ver Gazeta Mercantil em 13/1/95, p.1: "Suspensas admissões por três meses"; O Globo em 14/1/95, p.8: "Governo restringe reintegração de anistiados"; e Folha de São Paulo em 14/1/95, p. 1-6: "Governo suspende contratações por 90 dias".
- (374) Ver O Estado de São Paulo em 20/1/95, p.A-6: "Bresser mantém contratações de servidores".
- (375) Ver Correio Braziliense em 21/1/95, p.6: "Servidores sob pressão"; e O Globo em 21/1/95, p.5: "O craque trapalhão".
- (376) Ver Folha de São Paulo em 7/1/95, p.1-4: "Pareceres recomendam pagamento de uma só vez".
- (377) Ver Correio Braziliense em 27/1/95, p.17: "Judiciário decide pagar reajuste de 25,24%".

- (378) Ver Correio Braziliense em 4/2/95, p.14: “Ministros militares querem os 25,94%” e em 31/1/95, p.15: “Militares vão à Justiça por reajuste”.
- (379) Ver Correio Braziliense em 10/3/95, p.17: “Militares ganham 3,17% e civis vão a FHC”.
- (380) Ver Gazeta Mercantil em 13/1/95, p.4: “Desafio administrativo”.
- (381) Ver Folha de São Paulo em 11/2/95, p.1-2: “Incoerência”.
- (382) Ver Veja em 8/2/95, p.28: “Sinal confuso”; e Folha de São Paulo em 2/3/95, p.1-5: “FHC e ministros devolvem parte do salário”.
- (383) Ver Folha de São Paulo em 11/2/95, p.1-2: “Aliado demagógico”.
- (384) Ver Folha de São Paulo em 9/2/95, p.1-7: “FHC se rende à ‘barganha’ com partidos”.
- (385) Ver Jornal do Brasil em 24/2/95, p.8: “Correção de Rumo”; e O Estado de São Paulo em 27/2/95, p.A3: “A reforma do Judiciário”.
- (386) Ver Folha de São Paulo em 21/3/95, p.1-8: “Sindicalistas ameaçam com ‘onda de greves”.
- (387) Ver Folha de São Paulo em 14/3/95, p.1-5: “FHC resiste às pressões e assume articulação política” e em 15/3/95, p.1-6: “FHC distribui cargos e aumenta crise” e “Presidente recebe pedidos de parlamentares”.
- (388) Ver Jornal do Brasil em 18/3/95, p.3: “Protesto contra reforma deixa cinco feridos”; e O Estado de São Paulo em 25/3/95: “CUT marca protestos e prepara greve geral”.
- (389) Ver Folha de São Paulo em 22/3/95, p.1-8: “Justiça repõe perdas de 400 mil servidores”.
- (390) Ver O Estado de São Paulo em 4/3/95, p.A-11: “Começa dispensa de admitidos sem concurso”.
- (391) Ver Jornal de Brasília em 27/3/95, p.3: “Congresso ameaça, mas Justiça continua intocável”; Jornal do Brasil em 14/2/95, p.4: “STF decide hoje equiparação para magistrados” e em 29/4/95, p.5: “Jobim defende reforma urgente do Judiciário”; e Correio Braziliense em 13/4/95, p.14: “Junqueira condena reajuste do STF”.
- (392) Ver Folha de São Paulo em 30/4/95, p.1-9: “Partidos pressionam FHC por ministérios”.
- (393) Ver Correio Braziliense em 6/4/95: “Fracassa dia nacional de luta em todo o País” e O Globo em 9/4/95: “Petroleiros preparam campanha”.

(394) Ver Jornal do Brasil em 25/3/95: "Petroleiro descumpre ordem e faz 'lobby' do monopólio"; O Estado de São Paulo em 1º/4/95: "Petroleiros buscam apoio dos militares"; e Folha de São Paulo em 26/4/95: "CUT chama greve para dia 3".

(395) Ver O Estado de São Paulo em 16/8/95, p.B5: "Para sindicatos, acordo fechado é 'escandaloso'".

(396) Ver Jornal do Brasil em 9/4/95, p.2: "Os 100 dias do governo".

(397) Ver Jornal do Brasil em 23/4/95, p.4: "Maioria acha que a inflação vai aumentar".

(398) Ver Correio Braziliense em 5/4/95, p.6: "Apatia perigosa".

(399) Ver Istoé em 5/4/95, p. 24: "O tucano vira bicho".

(400) Ver Jornal do Brasil em 2/4/95, p.3: "Servidor dispara na corrida à aposentadoria".

(401) Ver Correio Braziliense em 15/4/95, p.4: "Governo decide congelar a despesa com servidor em 96".

(402) Ver Gazeta Mercantil em 20 a 23/4/95, p.A-4: "Hora da isonomia entre cidadãos".

(403) Ver Jornal do Brasil em 21/5/95, p.2: "Servidores acumulam dívidas com juros altos".

(404) Ver Jornal do Brasil em 13/5/95, p.14: "Servidor terá política salarial diferenciada".

(405) Ver O Estado de São Paulo em 11/5/95, p. A-3: "Dúvidas irrealistas sobre salários"; Gazeta Mercantil em 16/5/95, p.A-3: "Economistas divergem sobre novas regras para salários"; e O Globo em 28/5/95, p.55: "Cultura inflacionária, uma ameaça à livre negociação".

(406) Ver O Estado de São Paulo em 3/5/95: "Petroleiros entram em greve hoje em todo o País".

(407) Ver Jornal de Brasília em 13/5/95: "Petroleiros demitidos já são 67"; O Globo em 16/5/95: "Fernando Henrique não quer conversa com grevistas", em 25/5/95: "Petrobrás: 10300 ficam sem salário hoje" e "Cúpula do PT considera que a greve precisa acabar"; e Folha de São Paulo em 25/5/95: "Exército ocupa refinarias e a produção é retomada".

(408) Ver Jornal do Brasil em 8/5/95: "Parecer considera ilegal greve dos petroleiros" e em 27/5/95: "Petroleiros mantêm greve à revelia do TST"; e Folha de São Paulo em 24/5/95: "Procurador confirma sentença do Tribunal".

(409) Ver Correio Braziliense em 8/5/95: "Falta gás de cozinha para abastecer Distrito Federal", em 9/5/95: "Petroleiros decidem voltar a produzir gás de cozinha" e em 18/5/95: "A conta dos inocentes"; Folha de São Paulo em 21/5/95: "Os grevistas de US\$1mil"; e O Estado de São Paulo em 21/5/95: "Falta de gás opõe petroleiros e população".

(410) Ver Folha de São Paulo em 16/5/95: "Petrobrás importa mais gasolina" e "Governo amplia importação de derivados"; O Estado de São Paulo em 26/5/95: "Greve mantém queda da atividade econômica"; e Jornal do Brasil em 27/5/95: "Greve aumenta déficit da balança".

(411) Ver Folha de São Paulo em 26/5/95: "Lula pede intervenção do presidente do Supremo"; Jornal do Brasil em 30/5/95: "Vicentinho já propôs uma trégua"; e O Globo em 1º/6/95: "FUP pede ajuda ao Congresso".

(412) Ver Folha de São Paulo em 11/6/95, p.1-20: "FHC nocauteia esquerdas em um ano", em 24/6/95: "Petroleiros desistem da greve" e em 25/5/95: "A tirania do corporativismo"; O Globo em 2/6/95: "Petrobrás prepara mais 250 demissões" e em 16/5/95: "Pesquisa: maioria é contra monopólios"; Correio Braziliense em 2/6/95: "Governo não aceita cancelar demissões" e em 25/5/95: "Greve ajuda governo contra monopólios"; e O Estado de São Paulo em 3/6/95: "Petroleiros encerram greve de 31 dias" e em 18/5/95: "Os males do monopólio".

(413) Ver Correio Braziliense em 5/5/95: "Câmara começa a derrubar o monopólio da Petrobrás"; O Globo em 5/5/95: "Pesquisa: maioria parlamentar para reformas é bem apertada"; e Jornal do Brasil em 8/6/95: "Câmara quebra o monopólio do petróleo".

(414) Ver Jornal do Brasil em 11/6/95, p.2: "A pesquisa sigilosa do presidente".

(415) Ver Correio Braziliense em 13/6/95, p.14: "Militares querem ter reajustes diferenciados".

(416) Ver Correio Braziliense em 29/6/95, p.17: "Militares atacam política salarial do governo FHC".

(417) Ver Correio Braziliense em 29/6/95, p.17: "Confamir quer 81% de reposição".

(418) Ver Jornal do Brasil em 2/6/95, p.6: "Câmara discute controle da Justiça".

(419) Ver O Globo em 20/6/95, p.4: "Pertence denuncia a falência do atual modelo do Judiciário"; e Folha de São Paulo em 29/7/95, p.1-4: "Presidente do STF defende fim de ministro vitalício".

(420) Ver Jornal do Brasil em 9/5/95, p. 4: "Nepotismo espalha-se como praga pelo país"; e Folha de São Paulo em 24/7/95, p.1-8: "Reforma ameaça privilégios de juiz classista".

(421) Ver O Estado de São Paulo em 12/7/95, p.A3: "Decisão que merece reflexão".

(422) Ver O Estado de São Paulo em 12/7/95, p.B-2: "A desigualdade perante a lei"; e Folha de São Paulo em 27/7/95, p.1-10: "Relator quer indexar todos os salários".

(423) Ver Folha de São Paulo em 1º/7/95, p.1-6: Pesquisa.

(424) Ver Jornal do Brasil em 15/7/95, p.2: "Cardoso rebate críticas do PFL e apóia Serra".

(425) Ver O Estado de São Paulo em 16/8/95, p.B5: "Para sindicatos, acordo fechado é 'escandaloso'" e em 20/8/95, p. A4: "Seqüência de crises desafia governo FH".

(426) Ver Folha de São Paulo em 4/8/95, p.1-4: "Ministro cede cargos ao PFL para abafar rebelião".

(427) Ver O Estado de São Paulo em 1º/9/95, p.A5: "Aliados tentam definir regras de convivência"; Jornal do Brasil em 3/9/95, p.12: "Laços Temporais"; e Correio Braziliense em 9/9/95, p.3: "Presidente teme perder apoio de Luís Eduardo".

(428) Ver Correio Braziliense em 10/9/95, p. 4: "Regionalismo provoca novas disputas no País".

(429) Ver Jornal do Brasil em 9/8/95, p.2: "PMDB critica emenda da estabilidade".

(430) Ver O Globo em 23/9/95, p.3: "FH quer reduzir tensões sociais" e em 28/9/95, p. 24: "Juros da discórdia".

(431) Ver O Estado de São Paulo em 29/9/95, p.A13: "Fernando Henrique pede trégua no campo".

(432) Ver Gazeta Mercantil em 30/10/95, p.A-1: "Salários não foram ainda desindexados"; e O Estado de São Paulo em 5/11/95, p. B-3: "Indexação ainda se mantém viva para salários".

(433) Ver O Estado de São Paulo em 12/10/95, p. A4: "FH resgata apoio de Luís Eduardo"; e O Globo em 11/11/95, p. 3: "Governo já admite mudar reforma".

(434) Ver Jornal do Brasil em 25/11/95, p. 2: “FH diz que cortará ‘tumor’ de sua equipe sem hesitações”.

(435) Ver Correio Braziliense em 10/10/95, p.3: “Governo tenta amenizar desgaste de Stephanes”; e Folha de São Paulo em 10/10/95, p.1-8: “Maciel encontra relator, que deve mudar parecer”.

(436) Ver O Estado de São Paulo em 10/10/95, p.A6: “Governo estuda hipótese de retirar emenda”.

(437) Ver Correio Braziliense em 10/10/95, p.3: “Sepúlveda apóia relator”; Folha de São Paulo em 10/10/95, p.1-8: “STF pode inviabilizar reforma, diz Pertence”; e O Estado de São Paulo em 10/10/95, p.A6: “STF pode criar problemas para nova Previdência”.

(438) Ver Correio Braziliense em 23/12/95, p.2: “Serra diz que governo não é obrigado a reajustar servidor” e Jornal do Brasil em 5/12/95, p.4: “Governo proíbe servidor de vender férias”.

(439) Ver Jornal do Brasil em 15/12/95, p.2: “Governo divulga lista com os nomes de 1760 marajás”.

(440) Ver Jornal de Brasília em 28/12/95, p.9: “STF cobra salários dignos para o funcionalismo” e Folha de São Paulo em 1º/11/95, p.1-6: “Pressionando o orçamento”.

(441) Ver Correio Braziliense em 10/12/95, p.5: “Pasta rosa deixa BC na linha de tiro”; e Folha de São Paulo em 15/12/95, p.1-8: “PFL e PMDB armam rebelião contra FHC” e em 22/12/95, p.1-8: “FHC apela para conciliação com PFL”.

(442) Ver Folha de São Paulo em 31/12/95, p.1-2: “O grande eleitor”.