

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

Sindicalismo público e judiciário: estudo comparativo entre EUA e Brasil.

Maria Cristina Cardoso Pereira.

Cita:

Maria Cristina Cardoso Pereira (2009). *Sindicalismo público e judiciário: estudo comparativo entre EUA e Brasil*. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/763>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

Sindicalismo público e judiciário: estudo comparativo entre EUA e Brasil.

Maria Cristina Cardoso Pereira

Professora Adjunta - Universidade Federal de Goiás

Nos Estados Unidos e no Brasil os direitos dos servidores públicos sempre apresentaram um descompasso em relação àqueles reconhecidos ao setor privado (SLATER, 2000). Isto não ocorreu apenas em termos da (não) elaboração de uma legislação do trabalho, mas, principalmente, em relação ao reconhecimento de direitos coletivos do funcionalismo público (como a própria sindicalização e o exercício de greve) que, exercidos no cotidiano das lutas, no século XX passaram a ser sistematicamente levados à apreciação do poder judiciário. Este estudo pretende apresentar algumas das abordagens predominantes tanto na bibliografia americana quanto brasileira que procuram explicar as posturas extremamente conservadoras das cortes em relação ao exercício de direitos coletivos do funcionalismo público. Na primeira parte do paper procuramos destacar autores cuja preocupação central é o aspecto político das decisões dos magistrados (no Brasil, COLOMBO, PACHECO e PEREIRA e, nos EUA, GRIFFIN e SHAPIRO). Na segunda parte mostramos, através da apresentação de casos levados à Suprema Corte Americana e ao Supremo Tribunal Federal no Brasil, que as cortes têm se utilizado de duas estratégias para abordar questões relacionadas ao sindicalismo público e aos direitos do funcionalismo: uma, predominante nos EUA, consiste em legislar francamente contra o reconhecimento dos direitos do funcionalismo público (no que é conhecido como “judicial activism”, TATE & VALLINDER). A segunda, predominante no Brasil, consiste em deixar de pronunciar-se em relação a questões levadas à corte (no que é conhecido como “judicial restraint”, GARAPON). A não decisão não afirma os direitos, porém produz efeitos, - em geral deletérios para os servidores.

A história dos direitos do funcionalismo público no Brasil e nos Estados Unidos sempre foi marcada pela resistência interposta pela tríade Executivo, Legislativo e Judiciário em reconhecer um campo mínimo de interlocução. Um outro fator, entretanto, aproxima os dois países: o fato do poder regulatório do judiciário ter suplantado quaisquer iniciativas de estabelecimento de direitos coletivos do funcionalismo público – em um processo que denominamos aqui de legislacionismo judiciário. Nos Estados Unidos, enquanto o National Labor Relations Act (NLRA)¹, também conhecido como “Wagner Act”² disciplinou a partir de 1935 a liberdade de filiação sindical e protegeu os sindicatos. Em seu primeiro artigo, identificava a principal preocupação do governo: as greves, e justificava o ato como uma necessidade de estabelecimento de canais de negociação mínimos – que se iniciavam com reconhecimento dos sindicatos como interlocutores legítimos dos trabalhadores – com a finalidade de, justamente, prevenir a interrupção do trabalho e as perdas econômicas decorrentes³. Na seção I, ainda identificava na desigualdade de condições de negociação (“*inequality of bargaining power*”) entre trabalhadores com forte organização sindical e aqueles sujeitos a retaliações patronais – o prejuízo ao “fluxo do comércio”. Concluía afirmando:

“A experiência tem provado que a proteção legal ao direito dos empregados se organizarem e negociarem coletivamente resguarda o comércio do prejuízo, danos ou interrupção, e promove o fluxo do comércio através da remoção de certas fontes reconhecidas de insegurança e desassossego (da atividade) industrial, através do encorajamento de práticas fundamentais para o ajuste amigável de disputas industriais que surgem das diferenças, como pagamento, horas de trabalho ou outras condições de trabalho, através do restabelecimento das condições de isonomia do poder de barganhar entre empregadores e empregados”⁴.

Até a década de 60 – trinta anos depois do NLRA – os sindicatos de servidores públicos tinham vedados os direitos de serem reconhecidos em mesa de negociação e realizar greves. Além disso, os servidores – tal qual ocorreu no Brasil durante a ditadura militar – poderiam ser demitidos simplesmente por se associarem aos sindicatos. A partir da década de 60 vários estados americanos passaram a admitir os direitos do funcionalismo público – com várias restrições. Os índices de

¹ O NLRA pode ser obtido em http://www.nlr.gov/about_us/overview/national_labor_relations_act.aspx. Último acesso em 11 de julho de 2009.

² A esse respeito, ver GOLD, William B. - *A primer on American labor law*. Cambridge, MA: The MIT Press, 2004.

³ The denial by some employers of the right of employees to organize and the refusal by some employers to accept the procedure of collective bargaining lead to strikes and other forms of industrial strife or unrest, which have the intent or the necessary effect of burdening or obstructing commerce by (a) impairing the efficiency, safety, or operation of the instrumentalities of commerce; (b) occurring in the current of commerce; (c) materially affecting, restraining, or controlling the flow of raw materials or manufactured or processed goods from or into the channels of commerce, or the prices of such materials or goods in commerce; or (d) causing diminution of employment and wages in such volume as substantially to impair or disrupt the market for goods flowing from or into the channels of commerce. http://www.nlr.gov/about_us/overview/national_labor_relations_act.aspx. Section I

⁴ http://www.nlr.gov/about_us/overview/national_labor_relations_act.aspx

sindicalização refletiram a redução das barreiras que ameaçavam os trabalhadores sindicalizados nos EUA: nos anos 60, cerca de 10% do universo de servidores públicos encontravam-se sindicalizados. Nos anos 90, esse percentual passou para cerca de 40% - em franco contraste com as taxas de sindicalização declinantes do sindicalismo do setor privado⁵.

A intervenção judicial sobre os servidores públicos acentuou-se, segundo SLATER, logo depois de promulgado o NLRA: o primeiro ato em favor da liberdade de sindicalização naquele setor também significou um enrijecimento do tratamento judicial dispensado aos servidores:

“Imediatamente antes e imediatamente depois do New Deal, as cortes impuseram maiores restrições na sindicalização do setor público do que do privado. Antes de 1930 as cortes tinham tolerado a negociação e até mesmo algumas formas de greve. Depois que o NLRA foi aprovado, os juízes geralmente se entenderam com os sindicatos do setor público, reconhecendo a legitimidade da legislação do trabalho e do emprego no setor privado. No setor privado, sem a orientação de uma legislação ordinária (Statutory Law), juízes possuíam o poder discricionário de se basear em regras do common Law, legislação estadual aplicada em casos semelhantes, doutrinas constitucionais e suas próprias preferências. A partir dessas fontes, logo depois da NLRA, os juízes forjaram regras do setor público muito menos generosas do que a legislação do setor privado tinha sido logo após o NLRA⁶.”

As restrições impostas à sindicalização dos servidores americanos alteraram-se após a década de 80⁷. Em especial as organizações de trabalhadores vinculados ao setor público federal passaram a ser, após a década de 70 e 80, reconhecidos como interlocutores. Essa situação seria profundamente alterada nas décadas seguintes – em especial durante as administrações Reagan e Bush-filho. A ofensiva contra os sindicatos dos contralores de vôo na era Reagan iniciou um conjunto de restrições à capacidade de barganha dos sindicatos dos servidores públicos que resultou, em 2002, na criação do “Department of Homeland Security free” – um setor do funcionalismo público apartado de toda e qualquer representação sindical em nome da “segurança nacional”. O ato, que coloca a maioria dos funcionários público federais sob a legislação do departamento, acarretou na exoneração de 56.000 agentes de segurança dos aeroportos. Observe-

⁵ Sobre dados recentes em relação às taxas de sindicalização nos EUA, VER <http://www.bls.gov/news.release/union2.nr0.htm>.

⁶ SLATER, joseph. *The court does not know 'what a labor union is': how state structures and judicial (mis)constructions deformed public sector labor law*. 2000. 79 Or. L. Ver. 981.

⁷ As alterações devem ser vistas com reservas, pois não constituem avanços. O Taylor Report, de 1964, adotado durante as décadas seguintes, estabeleceu uma série de restrições às atividades sindicais de servidores públicos – inclusive as penalidades de caráter econômico que inviabilizaram vários sindicatos nas décadas de 1960 e 1970. Ainda que não tenhamos elementos suficientes para afirmar categoricamente, parece-nos que a participação ativa do judiciário no estabelecimento de multas aos sindicatos inicia-se justamente nesse período, já que a legislação passou a direcionar o poder público a acionar os sindicatos para que o judiciário arbitrasse a multa a ser aplicada pela violação da lei. A esse respeito foi marcante a atuação repressora das cortes na greve de professores em Nova York em 1975. Ver HOW TEACHERS STRIKES BECAME ILLEGAL. Junho de 2005. Disponível em http://www.uft.org/news/teacher/labor/taylor_law/.

se, ainda, que nos EUA os sindicatos de funcionários públicos federais não são admitidos como negociadores salariais, o que não ocorre em nível Estadual (quando o Executivo nomeia comitês no poder legislativo com essa função). Em outras palavras, a ofensiva contra os funcionários públicos federais na era Bush não se limitou a questões econômicas – salariais – mas relacionou-se diretamente com a imposição de restrições ao poder e influência exercida pelas organizações dos trabalhadores. É importante observar, entretanto, que os argumentos apresentados pelo Executivo Federal contra a admissão de sindicatos dos servidores públicos baseiam-se predominantemente em argumentos econômicos – em especial, as limitações à capacidade arrecadatória do Estado e o fato de que os servidores deveriam se submeter aos constrangimentos impostos aos Estados, já que ocupariam uma posição de serventuários da res pública.

“Um dos principais argumentos contra a aplicabilidade da legislação do trabalho do setor privado no setor público é que as finanças são diferentes. Tem-se contestado com o fato de que o setor privado está baseado em uma economia de mercado que não possui aplicabilidade no setor público. (...) Proponentes desta teoria afirmam que as limitações no setor público são políticas; como observou-se, o argumento é o de que aqueles que tomam as decisões de criar impostos e aumentar a arrecadação são penalizados ou recompensados através do processo democrático. Relacionado com esses argumentos é o fato de que a relação emprego-benefício ou negociação, presente no setor privado, não existe no setor público. No setor privado os sindicatos têm limitações para formular exigências salariais por causa da disciplina do mercado (a perda dos postos de emprego que poderiam ser atribuídas aos crescentes benefícios e ao afluxo ao mercado de trabalho de trabalhadores não sindicalizados). Igualmente, na medida que os empregados se confrontam com custos de trabalho elevados, eles têm uma maior tendência à automatização. (...) servidores públicos estariam em posição superior em função da legislação do Serviço Público que, tradicionalmente oferece mais estabilidade aos servidores do que o encontrado pelos trabalhadores sindicalizados ou não sindicalizados da iniciativa privada.”⁸

Os argumentos são frágeis – e, em especial o último, não tem se sustentado nas últimas duas décadas. As privatizações operadas na esfera privada e a acentuação dos mecanismos de enfraquecimento das ações coletivas que confrontem as políticas do Estado (que, não por acaso coincidem com o discurso da “segurança nacional”) vêm minando os sindicatos de servidores públicos – a ponto de alguns estudos já sugerirem indícios de que seus salários estariam se equiparando ou mesmo diminuindo em relação à iniciativa privada. Diferem dos argumentos apresentados pelas cortes – quando instadas a decidir sobre a representatividade dos sindicatos de servidores públicos – porém seu pano de fundo é o mesmo: os servidores públicos não são

⁸ GOULD, W. A primer on American Labour Law. The MIT Press. 2004. P. 189.

trabalhadores “comuns”, mas membros de um grupo privilegiado, com uma função diversa daquela dos trabalhadores da iniciativa privada. Encontram-se submetidos a um “empregador” que ocupa posição privilegiada e que não pode submeter-se a negociar com uma entidade privada defensora de... interesses privados.

SHAPIRO é outro autor extremamente crítico do caráter neutro das cortes americanas – inclusive a suprema corte. Aponta taxativamente para o fato de que estas não se encontram apartadas da política, mas constituem-se em extensões do próprio Estado – sujeitas inclusive a lobbies e a grupos de pressão extremamente poderosos. O governo americano, nesse sentido, é visto por SHAPIRO como um deles – e o mais poderoso:

“a Suprema Corte é uma agência do governo americano. Assim como a Comissão Interestadual de Comércio e o Comitê de ‘House Rules’. O contribuinte que vai a Washington para realizar uma revisão dos impostos pode se dirigir ao Serviço Interno de Revisão, o ‘House Ways and Means Committee’, a Suprema Corte ou seu próprio congressista. (...) o sindicato que busca liberdade dos empecilhos apresentados pelo governo com relação a limitação de suas greves inicia com a Suprema Corte, o Secretário do Trabalho, o Departamento de justiça, o senador Humphrey ou um comitê de investigação do congresso. (...) para algumas pessoas, o Escritório do orçamento oferece mais ajuda (...) do que o Secretario do tesouro. Para outros, o comitê de relações exteriores do senado é melhor do que a Suprema Corte. A suprema corte, como outras agências, possui diferentes poderes e funções, dependendo quem quer o que, quando e em associação com ou em oposição a quais outras agências e forças políticas⁹”.

No mesmo sentido, GRIFFIN insiste no fato de que as cortes não possuem o caráter neutro que alguns scholars procuram atribuir aos seus juízes – ao contrário: não apenas possuem um forte viés político, como esse viés possui um caráter extremamente conservador no tocante ao conceito de uma democracia de direitos. As cortes americanas, no entender de Griffin, teriam um comportamento extremamente reticente quando se trata de admitir formas de direitos civis que contrariem o *status quo* americano:

“Our democracy of rights and the current hostility of the Court toward certain forms of civil rights are products of two important historical discontinuities in American constitutionalism. The United States has not always been a democracy of rights. For most of its history, with the singular exception of Reconstruction, there was no perceived need for a national guarantee of civil rights. Thus, the first discontinuity was the civil rights movement and my argument emphasizes the importance of this movement in transforming American government into a democracy of rights. But while the civil rights movement democratized rights by making them an important part of the agenda of the political branches, it also had

⁹ SHAPIRO, M. *On law, politics and judicialization*. Oxford, 2002. P. 7-8.

the effect of politicizing the issue of rights. This is the second discontinuity. This politicization eventually reached the Supreme Court itself and ensured that the Court could not be counted on as a steady defender of civil rights¹⁰”.

Partindo de um ponto de vista muito menos “romântico” do que VALLINDER e, em certa medida, também GARAPON, para quem os métodos e processos adotados pela corte podem ser expandidos para outras áreas dos poderes de Estado com grande sucesso. GARAPON menciona o princípio do contraditório como uma das grandes novidades da expansão do poder judiciário. VALLINDER afirma que a judicialização da política serviria para varrer as velhas práticas de privilégio ou ao menos aplacá-las – tanto pela ação judicial quanto pela adoção da processualística judicial. Observe-se que, se as posições de VALLINDER e GARAPON aproximam-se em termos da relevância assumida pela processualística judicial – como uma possível forma de abordagem política – por outro lado distanciam-se daquelas apresentadas por autores como GRIFFIN e SHAPIRO. A relevância do processo como método é apresentada por VALLINDER – como se este possuísse um caráter neutro, independente da aplicação e do grau de discricionariedade das cortes. Neste sentido, uma questão colocada é: até que ponto os processos judiciais possuem autonomia em relação às cortes e, principalmente, de uma certa dose de discricionariedade inerente à atividade judicial – porém de adoção questionável no caso do parlamento ou do poder executivo.

“a judicialização da política deveria normalmente significar tanto (1) a expansão da competência das cortes ou dos juízes às custas dos políticos e/ou dos administradores – ou seja, a transferência dos direitos de decidir da legislatura, do gabinete ou do serviço público para as cortes ou, pelo menos (2) a difusão dos métodos de decisão judicial para fora da jurisdição adequada. Em resumo, podemos dizer que a judicialização envolve, essencialmente, fazer com que algo assuma a forma do processo judicial¹¹.”

Um autor que nega o caráter neutro das cortes, porém a partir de um recorte específico do funcionalismo público americano, é Joseph SLATER ao avaliar o posicionamento das cortes no período de 1960 a 1980. Em primeiro lugar – e aqui encontramos os primeiros elementos de semelhança entre os posicionamentos dos juízes americanos e os apresentados pelas cortes brasileiras¹² - as cortes afirmavam que não era da competência das cortes interferir em assuntos de setores específicos do governo. Entretanto, uma vez que haviam sido instadas a se pronunciarem,

¹⁰ GRIFFIN, S. *Judicial supremacy and equal protection in a democracy of rights*. University of Pennsylvania Journal on Constitutional Law, Vol. 5, November 2001.

¹¹ VALLINDER, T. When the courts go marching in. In: TATE & VALLINDER, *The global expansion of judicial power*. NYU Press. 1995. P. 7.

¹² No Brasil, em específico, o papel desempenhado pelas cortes locais e as supremas cortes estaduais foi desempenhado pela suprema corte nacional, já que as competências são diversas.

emitiram os seus entendimentos – muito semelhantes, por sinal, à posição defendida pelos setores do governo. Em segundo lugar – e aqui reside um dos argumentos principais que encontramos nas decisões das cortes brasileiras no período da ditadura e nos anos imediatamente pós-constituição de 1888 – as cortes americanas entendia que o Estado, como empregador público, e os servidores, como agentes do Estado, funcionavam como “um corpo só”. Neste sentido, assumir uma organização dos empregadores como legitimada para negociar significaria submeter-se às eventuais pressões que esta entidade civil apresentaria ao Estado. Uma vez que o Estado não pode, por força da Constituição, submeter-se a nenhuma outra força que não a pública – dentro dos limites da democracia representativa, obviamente – então falar em reconhecimento dos sindicatos da esfera pública significaria o mesmo que violar as doutrinas da não delegação dos poderes fundamentais – o que, no limite, colocaria em risco a democracia. Um outro ponto observado por SLATER – e que também se apresenta no caso brasileiro – é a aceitação de um determinado argumento quando se trata de um Município ou outro ente público – porém negá-lo quando este argumento está sendo utilizado por uma entidade representativa dos servidores públicos. É o caso do não reconhecimento das entidades dos servidores com base na teoria de que o Estado não pode delegar o seu poder de negociação a nenhuma entidade privada que não seja o próprio poder público.

“As cortes consistentemente sustentaram que a negociação coletiva, arbitragem e atividades relacionadas pelos sindicatos do setor público constituíam delegações não permitidas do poder governamental para setores privados. (...) Apesar desta doutrina ter sido largamente abandonada pela Suprema Corte Americana e pelas cortes federais (após 1935), ela parece estar retornando desde recentemente. Nas cortes estaduais, especialmente nos casos relacionados aos servidores públicos, ela nunca foi embora¹³.”

No próximo item observaremos como o Supremo Tribunal Federal Brasileiro no pós-1988 aproximou-se da argumentação predominante na suprema Corte Americana pós 1960 no sentido de negar aos servidores públicos a condição de entidades civis de caráter representativo dos servidores.

JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL BRASILEIRA E O STF

Os processos políticos do Brasil Republicano têm sido marcados por rupturas na ordem institucional que se refletem na adoção de diversas constituições, em geral de cunho antagônico. A mais recente, promulgada em 1988, marcou o fim de uma prolongada ditadura militar. Encerrou-se a ditadura, porém muitos de seus vícios (e grupos que haviam se assenhoreado dos poderes e

¹³ SLATER, p. 9.

instituições) permaneceram. A própria formulação da Assembléia Constituinte refletiu a disputa interna de forças cujo ápice foi a organização do “centrão”: um conjunto de forças políticas de diferentes matizes (inclusive de políticos nomeados pela ditadura militar e que haviam se oposto ferrenhamente à Constituinte), responsável por definir a nova ordem constitucional¹⁴. Este conjunto de forças antagônicas refletiu-se na forma da constituinte. O resultado foi uma super-constitucionalização extremamente detalhada, que abrangeu amplos aspectos da vida pública e privada brasileira. Se é possível identificar um marco da entrada do Judiciário na vida política brasileira este coincidiu com o próprio nascimento da Constituição Federal de 188. O ativismo judicial – entendido como a participação dos magistrados para decidir questões de relevância nacional – foi o resultado da heterogeneidade de projetos políticos nacionais e da impossibilidade de se alcançar, à época, um consenso pela via parlamentar – apesar do detalhamento constitucional, várias partes do texto dependida de regulamentação. O próprio caráter da constituição acabava por “jogar para a frente” o pleno exercício da própria constituição.

No período ocorreu, ainda, a constitucionalização de dispositivos que apresentavam características de política governamental. Essa agenda constituinte gerou conseqüências para a operacionalização do sistema político brasileiro. Os governos viram-se, então, obrigados a implementar qualquer política governamental pela via constitucional em virtude do formato da carta – que elevou questões políticas, de natureza infraconstitucional, à categoria de política governamental.

Esta alteração das competências jurisdicionais admitidas pela constituição brasileira provocou um forte impacto sobre o número de processos levados ao STF. Em 1980 foram recebidos 9.555 processos pelo STF. Em 1990 esse número subiu para 18.564 e em 2000 eram 105.307 processos. Em relação às ADINs, em 1988 a Corte julgou apenas uma. Em 2001 seu número passou a 20. Se computarmos ainda as ações impetradas por entidades civis que foram consideradas ilegítimas ativas, esse número se duplicará.

Uma das conquistas obtidas pelos trabalhadores brasileiros inscrita na Constituição de 1988 foi a obrigatoriedade para todos os trabalhadores da administração pública, civis e militares, de terem seus vencimentos corrigidos anualmente, sempre na mesma data. O preceito apareceu apenas enunciado na CF, sendo que os modos e formas de seu exercício (data-base, percentuais de correção etc) foram remetidos à legislação ordinária: em outras palavras, e como já observamos anteriormente, apenas uma lei ordinária, de autoria privativamente do Presidente da República e

¹⁴ Ver, a esse respeito, SOUZA, CELINA. O impacto das regras de organização do processo legislativo no comportamento dos parlamentares: um estudo de caso da Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988). DADOS, vol.49 no.1 Rio de Janeiro, 2006.

aprovada no Congresso Nacional poderia regular todo e qualquer direito dos servidores. Em 1988 o presidente José Sarney enviou ao Congresso lei dispondo sobre a data-base assim como regulamentando as revisões dos seus vencimentos:

“Art. 1º. A partir de 1989 o mês de janeiro será considerado data-base das revisões dos vencimentos, salários, soldos e proventos dos servidores civis e militares, da Administração Federal direta, das autarquias, dos extintos Territórios Federais e das fundações Públicas.”¹⁵

A definição dos percentuais de reajuste, tendo em vista a conturbada conjuntura econômica, foi, por sua vez, remetida a legislação também específica, que deveria ser reelaborada ou reeditada a cada início de ano para que, com isso, o reajuste anual previsto no artigo 37, inciso X da CF fosse cumprido. Assim, os reajustes salariais dos servidores foram sistematicamente concedidos pelos governos que se sucederam, ainda que não satisfatoriamente, tendo em vista os percentuais de correção salarial abaixo da inflação entre 1988 e 1995. A partir de 1996, entretanto, o governo federal entrou em mora com servidores e deixou de reajustar-lhes os salários.

Diante de tal quadro, além da realização de greves e manifestações, setores do funcionalismo público seguiram pela via Judicial. Duas tentativas destacam-se aqui: a encabeçada pelo PDT – Partido Democrático Trabalhista em conjunto com a Confederação dos Servidores Públicos (CSPB) e a Federação Nacional dos Fiscais de Contribuições Previdenciárias (FENAFISP) - e a da CONFAMIR (Confederação Nacional dos Integrantes Beneficiários das Forças Armadas e Auxiliares).

Em janeiro de 1996, um ano após o último reajuste do funcionalismo, o PDT, a CSPB e a FENAFISP entraram na justiça com o Mandado de Segurança 22.439 contra o Presidente da República. Solicitavam o reajuste de vencimentos, proventos, soldos e pensões do funcionalismo público civil e militar. Sustentavam que, diante da ausência de manifestação do Executivo para realizar a revisão geral dos vencimentos dos servidores públicos, e tendo em vista o fato dos partidos políticos estarem impedidos de enviar ao Congresso projeto de lei para definir índices do reajuste, caberia ao Judiciário declarar o direito dos servidores a uma data-base. O objetivo da ADIN¹⁶ era declaratório – isto é, solicitava-se ao judiciário que reconhecesse, na Norma

¹⁵ Lei Federal 7.706 de 21 de dezembro de 1988. Sancionada por José Sarney. Disponível em https://legislacao.planalto.gov.br/legislacao/nsf/View_Identificacao/lei%207.706-1988?OpenDocument&AutoFramed. Último acesso em 27/01/2008 às 00:19.

¹⁶ ADIN é a sigla de Ação Direta de Inconstitucionalidade, instrumento pelo qual organismos e entidades podem questionar junto ao STF a constitucionalidade de leis e atos normativos Federais e Estaduais. Através deste meio (classificado como “controle concentrado de constitucionalidade”), quando o STF reconhece a inconstitucionalidade de norma Federal ou Estadual, suspende sua vigência de modo que a decisão estende-se a toda a sociedade. É um meio extremamente ágil e de alcance amplo para que se evite que os Executivos venham a efetivar atos potencialmente prejudiciais a parcelas da população. Sem a ADIN, só resta aos setores sociais prejudicados acionar a justiça individual

Constitucional, o direito dos servidores a terem seus reajustes em base anual, amparados na Lei 7.706 de 1988. O objetivo dos requerentes era que, uma vez reconhecido o direito, o próprio judiciário abrisse caminho para novas ações, desta vez solicitando a declaração de mora do presidente da república (o que permitiria, por exemplo, um processo por desobediência e, conseqüentemente, encaminhamento de solicitação de impedimento – ou ações solicitando que o Judiciário estabelecesse os percentuais de reajuste).

A decisão do Tribunal selou um entendimento que, posteriormente, orientaria várias decisões judiciais subseqüentes: o STF interpretou que, se de um lado era devido ao funcionalismo a revisão anual de vencimentos, por outro não haveria determinação constitucional que obrigasse o presidente a obedecer uma data-base. Segundo o STF, os reajustes eram devidos, seus índices deveriam ser calculados anualmente, porém a sua concessão não obrigatoriamente deveria ser anual. Assim, em tese, o Presidente da República poderia deixar transcorrer 10 anos e, então, conceder um reajuste retroativo. O STF reinterpretava a constituição: afirmava que os servidores tinham direito ao reajuste – porém, ao mesmo tempo atribuía poderes absolutos ao presidente da república para estabelecer a sua periodicidade. Na prática, o Tribunal reconhecia o direito, mas inviabilizava o seu exercício – ou atribuía a sua exeqüibilidade às condições estabelecidas pelas políticas econômicas adotadas e sancionadas pelo presidente.

“O Pleno desta corte (...) entendeu que a norma insculpida no artigo 37, X, da Lei Maior, não se refere à data-base dos servidores, mas sim à unicidade de índice e data da revisão geral de remuneração extensiva aos servidores civis e militares. O preceito não tem qualquer conotação coma época em que se dará a revisão ou mesmo a sua periodicidade”¹⁷.

Um ponto importante na argumentação do Ministro-Relator foi no sentido de que o instituto da data-base pertenceria ao universo das relações entre empregados e empregadores da iniciativa privada – não sendo extensível aos servidores públicos. A decisão sobre a data-base dos servidores refletia em outros aspectos das relações entre servidores e sindicatos ao abranger o status do servidor em relação ao empregado celetista:

“a data-base, prevista no ordenamento legal vigente seria, portanto, instrumento suficiente para que o Presidente da República remetesse ao Legislativo proposta de reajuste de vencimentos dos servidores públicos, como, aliás, por outro procedimento, sucede com os trabalhadores em geral, que a partir da respectiva data-base, deflagram o processo de negociação ou o ajuizamento de dissídio coletivo. Apesar da

ou coletivamente. Nestes casos, entretanto, os efeitos das decisões das cortes são limitados e cada parte é obrigada a percorrer as várias instâncias do poder Judiciário até obter decisão irrecurável, cujo alcance ficará restrito às partes envolvidas no processo.

¹⁷ MANDADO DE SEGURANÇA no. 22.439-8 DF. Ementa.

[HTTP://www.stf.gov.br/portal/jurisprudencia/listajJurisprudencia.asp?s1=22439.NUME.+E+\\$MSS\\$.SCLA.&base=baseAcordaos](http://www.stf.gov.br/portal/jurisprudencia/listajJurisprudencia.asp?s1=22439.NUME.+E+MSS.SCLA.&base=baseAcordaos). Último acesso em 27/01/2008 às 00:19.

analogia que decorre do significado de data-base, a admitir que, em seguida a seu termo marcado pela lei, se iniciassem os procedimentos para o reajuste dos servidores públicos, tal como ocorre com os empregados de empresas privadas, essa medida encontraria obstáculo insuperável¹⁸.”

A distinção entre direitos dos servidores e direitos dos trabalhadores celetistas e a incomunicabilidade entre eles possuía um precedente: a ADIN 492¹⁹, julgada em 1992. Na ADIN o Procurador Geral da República solicitava ao Judiciário que declarasse a inconstitucionalidade de vários artigos da Lei 8.112, de 1990. Esta Lei estabelecia que os servidores públicos estatutários possuíam direito à negociação coletiva e que a Justiça do Trabalho era competente para o julgamento de seus dissídios individuais e coletivos.

O parecer do Ministro Carlos Velloso, que reúne vários argumentos de outros Ministros, vinculava o regime dos servidores ao caráter estatutário e afirmava que a extensão dos direitos relativos aos trabalhadores da iniciativa privada estaria vedada aos servidores. Entre outros argumentos, o Ministro afirmava que a Constituição não considerava os servidores como “trabalhadores”, o que sedimentava o entendimento de que a estes não se aplicariam direitos típicos dos trabalhadores em geral, como por exemplo, a irredutibilidade salarial. O STF mais uma vez interpretava a Constituição, vetando aos servidores o exercício de todo e qualquer direito que julgasse típico dos trabalhadores celetistas. Voltaremos novamente a essa questão no próximo Item.

O julgamento do Mandado de Segurança 22.439, ao final, não foi unânime – o Ministro Marco Aurélio votou desfavoravelmente ao relator e afirmou ser dever do STF declarar o direito dos servidores à data-base e aos reajustes salariais anuais – já que estes não poderiam ser tomados como prerrogativas exclusivas dos trabalhadores da iniciativa privada. A questão não era apenas a ausência de regulamentação dos direitos dos servidores públicos, mas o fato de que o STF, em seus julgamentos, acabava se opondo às determinações constitucionais em nome do formalismo²⁰.

Tendo em vista a atitude do governo FHC em não conceder o reajuste salarial conforme vinham fazendo os governos anteriores²¹, e da reticência do Judiciário em declarar o direito dos trabalhadores, a CONFAMIR (Confederação Nacional dos Integrantes Beneficiários das Forças

¹⁸ MANDADO DE SEGURANÇA no. 22.439-8 DF. Idem. p. 300-301.

¹⁹ A ADIN foi proposta em 1990. Voltaremos a ela ao tratarmos da negociação coletiva.

[HTTP://www.stf.gov.br/jurisprudencia/nova/pesquisa.asp?s1=\(492.NUME.%20491.ACMS.\)&d=SJUR](http://www.stf.gov.br/jurisprudencia/nova/pesquisa.asp?s1=(492.NUME.%20491.ACMS.)&d=SJUR). Acessada em 26/01/2008 às 14:30.

²⁰ Além do Ministro Marco Aurélio, o Ministro Ilmar Galvão também se pronunciou favoravelmente aos servidores. É importante que se observe que durante a vigência do regime militar, quando os direitos dos trabalhadores foram sistematicamente cassados ou obstruídos, o termo “data-base” era correntemente utilizado para definir o tipo de reajuste dos servidores públicos. V., a esse respeito, o artigo 1º. da Lei no. 7.706, de 21 de dezembro de 1968. O conceito de “data-base” foi restringido aos trabalhadores da iniciativa privada após a CF de 1988, em especial a partir do governo FHC.

²¹ O último reajuste ao funcionalismo havia sido em janeiro de 1995.

Armadas) entrou no mesmo ano de 1996 com o Mandado de Segurança 22.451²² contra o Presidente da República. Ao contrário do MS 22.439, solicitava ao STF que declarasse a mora do presidente da república em atender o artigo 37, inciso X da CF que determinava o reajuste salarial anual dos servidores públicos²³. O pedido dos militares baseava-se, também, no fato da Lei 7.706, de 1988, ter regulamentado a CF e estabelecido genericamente (e não somente para o ano de 1988), a obrigatoriedade de o Executivo rever anualmente o salário dos servidores.

O parecer do Ministro Maurício Correa, relator do Mandado de Segurança que ao final indeferiu o pedido, centrou-se em dois pontos: o fato de que a Constituição, apesar de prever os reajustes anuais, não obrigar o Presidente da República a enviar projeto de lei que contivesse a revisão dos salários e uma formalidade processual. Segundo o Ministro, o Mandado de Segurança não seria o instrumento cabível para solicitar ao judiciário que estabelecesse uma política remuneratória, ou mesmo declarasse a mora do presidente.

Quanto ao fato da Lei 7.706 de 1988 ter estabelecido no seu artigo 1º. a data base dos servidores, o Ministro decidiu denegá-lo argumentando que questões políticas subjetivas (e conjunturais) deveriam estar acima do estabelecido em uma Lei Ordinária. Sendo assim, caberia exclusivamente ao Presidente da República avaliar a conveniência para o erário público de um reajuste aos servidores e, posteriormente, conceder ou não a revisão anual salarial. O Ministro negava, assim, qualquer embasamento jurídico para que a Lei 7.706/88 tivesse sua obrigatoriedade garantida, assim como a de que o funcionalismo tivesse direito a uma data base. Reinterpretava o texto constitucional, afirmando não haver menção à necessidade de revisão de salários:

“o que inexistente é preceito constitucional que determine que a data-base se transforme em instrumento de auto-aplicabilidade, obrigando o Executivo a fazer o reajuste nos moldes previstos na lei²⁴.”

Sustentava que a Lei que instituía a data-base não necessariamente deveria ser obedecida pelo Presidente da República e acrescentava à prerrogativa exclusiva deste propor Lei e de também, caso julgasse oportuno, não editar índice de reajuste. O STF avançava no reconhecimento do poder absoluto do Presidente da República em definir (ou não) políticas salariais para o funcionalismo:

“A lei que instituiu a data-base (Lei no. 7.706/88) e as outras que a repetem, não são normas auto-aplicáveis no sentido de que obriguem o Chefe do Poder Executivo Federal a expedir proposta legislativa de

²² MS no. 22451-7 DF.

<http://www.stf.gov.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=22451&classe=MS&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M P. 148>. Último acesso em 27/01/2008. Às 00:38.

²³ É importante que se observe que, se uma vez fosse declarada a mora do executivo, o presidente da república poderia ser processado e, posteriormente, sofrer um processo de impedimento por não atender preceito constitucional (tecnicamente denominada de “inconstitucionalidade por omissão total”). A decisão ainda livrava o presidente de responder um processo por desobediência à CF.

²⁴ MS no. 22451-7 DF.

<http://www.stf.gov.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=22451&classe=MS&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M P. 148>. Último acesso em 27/01/2008. Às 00:38.

revisão de vencimentos, face ao princípio constitucional que lhe reserva a privatividade da iniciativa (CF, artigo 61, § 1º, II, a). – Depende a iniciativa da vontade política do Presidente da República e das conveniências subjetivas de sua avaliação. Inexistindo dispositivo constitucional que determine que a data-base se transforme em instrumento normativo auto-aplicável, obrigando o Presidente da República a fazer o reajuste nos moldes previstos na lei, é de se indeferir a ordem. Mandado de segurança conhecido, mas indeferido.” (grifos nossos)²⁵

O Tribunal decidia, assim, pela inexistência do direito dos servidores públicos a uma data base e acrescentava a inexistência de qualquer meio para obrigar o presidente da República a enviar, anualmente, proposição legislativa com a finalidade de rever os valores percebidos pelos servidores²⁶.

Com o passar dos anos, a ausência de reajustes a longo prazo gerou outro efeito: efetivamente, os salários foram sendo corroídos pela inflação e seu poder de compra diminuiu. Com isso, uma nova leva de processos começou a ser encaminhada à Justiça, agora solicitando o reconhecimento da redução efetiva do numerário pago aos servidores ao longo do tempo e a diminuição do poder de compra de seus salários em função da inércia do Executivo.

Em 16/09/1999 foi distribuída no STF a ADIN 2.061²⁷, de autoria do PT e PDT. “*tendo em vista a ausência de iniciativa do Presidente da República em enviar Lei ao Congresso regulamentando as formas do reajuste (anual) do funcionalismo*”. Conforme determinação da Constituição Federal²⁸ e EC 19²⁹, de julho de 1998, os Partidos Políticos solicitavam a declaração de mora do presidente da república desde 05 de junho de 1996 (quando completara-se um ano do último reajuste salarial).

O Executivo, em sua defesa, sustentava que a revisão da remuneração não era obrigatória, mas dependia dos índices inflacionários – os quais, no seu entender, não haviam variado desde a implantação do Plano Real. A argumentação do Executivo baseava-se em jurisprudência da Corte. Nela, o Ministro Ilmar Galvão, em outras duas ADINs³⁰, vinculava os reajustes a alterações à

²⁵ MS no. 22451-7/DF. Idem.

²⁶ A esse respeito, há também o Mandado de Segurança 22.439-DF, de relatoria do Ministro Maurício Corrêa e o Mandado de Injunção 528, de relatoria do Ministro Celso de Mello. Disponíveis em <http://www.stf.gov.br>. Último acesso em 27/01/2008. Às 00:41.

²⁷ ADI 2061, p. 2.

http://www.stf.gov.br/processos/processo.asp?PROCESSO=2061&CLASSE=ADI&ORIGEM=JUR&RECURSO=0&TIP_JULGAMENTO=M Último acesso em 27 de janeiro às 9:48.

²⁸ Artigo 37, inciso X da CF e EC 19, julho de 1998.

²⁹ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/em10htm. Último acesso em 27 de janeiro às 9:49.

³⁰ ADIN 722, 1995 e ADIN 2061, p. 2. Respectivamente:

<http://www.stf.gov.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numweo=722&classe=ADI&origem=AP&RECURSO=0&tipoJulgamento=M>. Último acesso em 27/01/2008 às 11:05.

E

http://www.stf.gov.br/processos/processo.asp?PROCESSO=2061&CLASSE=ADI&ORIGEM=JUR&RECURSO=0&TIP_JULGAMENTO=M Último acesso em 27 de janeiro às 9:48.

inflação, argumentando, ao mesmo tempo, que como a inflação e a economia encontravam-se estabilizadas não havia por que falar em direito dos servidores à fixação de data-base.

Desta vez, entretanto - e ainda que afirmasse a estabilidade da economia – O Tribunal reconhecia que houvera inflação no período, apesar de mínima. Mesmo recusando-se a estabelecer a data-base, era impossível negar a corrosão dos salários. A decisão, entretanto, foi inusitada: um elemento formal fez com que o STF recusasse a responsabilização do Presidente da República pelo não cumprimento de determinação constitucional (o que poderia, ainda que remotamente, possibilitar a abertura de um processo de impedimento) e, ao mesmo tempo, deixasse de estabelecer um índice de reajuste. A CF determinava que, no caso de mora no cumprimento de determinação constitucional, o Poder Competente (através de seu presidente), deveria ser cientificado para que o erro fosse corrigido. Uma vez que a mora no caso em questão era do Chefe do Executivo, pessoa máxima na hierarquia dos órgãos administrativos do Poder Federal, e não prevendo a CF tal ocorrência, não haveria como obrigá-lo a corrigir sua própria omissão. A decisão tornava a figura do Presidente da República praticamente intocável.

“De acordo com o art. 103, §2º. da CF, ‘declarada a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional, será dada ciência ao Poder competente para a adoção de providências necessárias e, em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo em trinta dias. A fixação de prazo, como se vê, só tem cabimento em se cuidando de providência a cargo de órgão administrativo, o que não se verifica no presente caso, posto não se enquadrar nas atribuições administrativas do Chefe do Executivo iniciativa que, caracterizadora de ato de Poder, desencadeia processo legislativo”³¹.

O Ministro Marco Aurélio³² foi o único que votou pelo estabelecimento de um prazo para que o Executivo enviasse projeto de Lei ao Legislativo Federal estabelecendo os índices de reajuste. Afirmava que, caso o STF não o fizesse, corria o risco de proferir decisão inócua – como, de resto, se deu.

“A omissão, a meu ver, está escancarada, e já consideraria configurada desde janeiro de 1996. Com maior razão o faço relativamente ao mês que se seguiu ao aniversário de ano da própria Emenda Constitucional no. 19. Posso atribuir a autoria desta omissão a um órgão meramente administrativo? A resposta é desenganadamente negativa (...). A iniciativa, no caso do projeto, não é de uma autoridade simplesmente administrativa (...) a mora no encaminhamento do projeto é do Chefe do Poder Executivo. (...) corremos o risco, principalmente em terra brasileira, de vir à baila uma decisão do Supremo Tribunal Federal sem eficácia maior, bastando, para tanto, que persista o Chefe do Poder Executivo na omissão,

³¹ ADIN 2.061-7. Idem, P.460.

³² O Ministro Marco Aurélio colocou-se de forma bastante contundente contra o Presidente da República. Afirmou (no que não foi seguido pelos colegas) que os salários do funcionalismo deveriam ter sido reajustados desde 1996, que o Executivo estaria agindo de forma dolosa e que os salários estavam sendo reduzidos arbitrariamente.

ora certificada pela Corte. Espero, porque confio no perfil democrático de Sua Excelência, que o Presidente da República, Professor Fernando Henrique Cardoso, diante da decisão do Supremo Tribunal Federal, do Órgão de cúpula do Poder Judiciário, certificando de forma clara, precisa, o ato omissivo, encaminhe o projeto, objetivando a revisão da remuneração dos servidores públicos³³.”

A polêmica decisão do STF, ao reconhecer a mora mas não se pronunciar quanto ao estabelecimento de um prazo para que o Executivo efetivamente enviasse um projeto de Lei, criou o argumento jurídico que faltava para que se caracterizasse dolo por parte do Executivo e os servidores ajuizassem ações de caráter indenizatório³⁴, agora de cunho individual³⁵. O judiciário não decidia no mérito – porém ao conferir novas interpretações à Constituição Federal, gerava argumentos para novos processos, inflando o ciclo da judicialização.

Nos anos seguintes a previsão do Ministro Marco Aurélio se confirmaria: o Presidente Fernando Henrique Cardoso só editou Lei regulamentando o reajuste do Funcionalismo em 2001 (Lei 10.331) um ano depois, no dia 18 de dezembro. Ainda assim a medida era capciosa: Lei afirmava a necessidade de reajustes anuais, porém remetia a uma segunda (e nova) lei a sua (própria) regulamentação. Igualmente silenciava-se sobre os quase 6 anos sem recomposição salarial dos servidores, praticamente remetendo ao próximo presidente a tarefa de decidir os modos do seu pagamento. O silêncio do Judiciário favorecia a política do Executivo de reduzir os gastos públicos à custa do confisco salarial dos servidores públicos. Ao mesmo tempo, as decisões limitadas ou incompletas elevavam o passivo a ser pago aos servidores ao dar margem à propositura de milhares de outros processos em que eram solicitadas indenizações e pagamento dos atrasados³⁶, fundamentados em não-decisões anteriores. Mais processos (decididos ou não) geravam novos processos. Com isso, a definição sobre os direitos dos servidores era, mais uma vez, postergada.

³³ ADI 2.061-7. DF. Idem, P. 468.

³⁴ Votaram pelo não estabelecimento de prazo para que o Presidente Fernando Henrique “purgasse” a mora: Ilmar Galvão (o mais conservador dos Ministros), Ellen Gracie, Nelson Jobim, Sepúlveda Pertence e Maurício Corrêa.

³⁵ Tratou-se de uma estratégia: já que o STF havia afirmado que não poderia legislar no lugar do presidente da República nem estabelecer um prazo para que este enviasse projeto de lei ao congresso, os servidores estariam impedidos, em princípio, de mover ações solicitando a recomposição de seus salários. Entretanto, nada os impediria de solicitar indenização por danos morais pelas perdas causadas em função da ausência de reajustes. As primeiras ações começaram a ser julgadas em 2005, com o reconhecimento por parte dos tribunais do direito à indenização. Ver União tem de indenizar servidor por falta de reajuste. <http://conjur.estadao.com.br/static/text/36445,1> e União deve indenizar servidora pública por dano moral. <http://conjur.estadao.com.br/static/text/3537,1>. Últimos acessos, respectivamente, em 27 de janeiro às 9:59 e 10:00.

³⁶ A rigor, a Lei 10.331/2001 regulamentou o art. 37 da CF e a EC19, porém o fez remetendo à elaboração de nova lei, anual, definindo o reajuste dos servidores. Nada estabeleceu sobre as perdas passadas, nem sequer a possibilidade de inclusão no orçamento das próximas legislaturas. A recusa em negociar e o não reconhecimento de canais coletivos com os servidores fica evidente no texto da lei. http://www.trt02.gov.br/geral/tribunal2/Legis/Leis/10331_01.html. Último acesso em 27 de janeiro às 10:00.

CONCLUSÕES

Procuramos demonstrar que, entre o Supremo Tribunal Federal brasileiro e a Suprema Corte Americana existem alguns pontos em comum em relação à recusa do Judiciário em estabelecer uma perspectiva flexível em relação aos direitos do funcionalismo público e o reconhecimento de suas organizações coletivas. Em muitos casos, o STF sequer considerou essas entidades como legitimadas ativas para propor ações junto à Suprema Corte - Apesar do número de questões passíveis de apreciação pelo Judiciário brasileiro ser diverso (e muito superior) em relação aos casos passíveis de apreciação pela Suprema Corte Americana. Algumas argumentações presentes na corte americana são bastante semelhantes às apresentadas pelas cortes brasileiras. Além disso, em várias situações os argumentos dos juízes surgem como contraditórios, pois em casos semelhantes os magistrados tendem a se afastar dos princípios que balizaram o discurso e as decisões judiciais. Uma pesquisa mais aprofundada se torna necessária para a verificação das condições em que essas contradições ocorreram. Entretanto, a pesquisa sugere um intenso conservadorismo por parte das cortes.

BIBLIOGRAFIA

BULLETIN. Bureau of Labor Statistics. <http://www.bls.gov/news.release/union2.nr0.htm>. julho de 2009.

CAPPELETTI, M. *O controle judicial de constitucionalidade das leis no direito comparado*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor. 1984.

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

GOLD, William B. - *A primer on American labor law*. Cambridge, MA: The MIT Press, 2004

GOULD, W. *A primer on American Labour Law*. The MIT Press. 2004.

GRIFFIN, S. *Judicial supremacy and equal protection in a democracy of rights*. University of Pennsylvania Journal on Constitutional Law, Vol. 5, November 2001

HOW TEACHERS STRIKES BECAME ILLEGAL. Junho de 2005. Disponível em http://www.uft.org/news/teacher/labor/taylor_law/ .

National Labor Relations Act (NLRA). Disponível em: http://www.nlrb.gov/about_us/overview/national_labor_relations_act.aspx.

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

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

PEREIRA, Maria Cristina C. *Servidores, sim; trabalhadores, não. Os direitos dos servidores públicos federais reescritos pelo judiciário. 1995-2002.* Tese de doutorado em ciências sociais. IFCH. 2008.

SHAPIRO, M. *On law, politics and judicialization.* Oxford, 2002.

SLATER, Joseph. *The court does not know 'what a labor union is': how state structures and judicial (mis)constructions deformed public sector labor law.* 2000. 79 Or. L. Ver. 981.

SOUZA, CELINA. *O impacto das regras de organização do processo legislativo no comportamento dos parlamentares: um estudo de caso da Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988).* DADOS, vol.49 no.1 Rio de Janeiro, 2006.

VALLINDER, T. *When the courts go marching in.* In: TATE & VALLINDER, *The global expansion of judicial power.* NYU Press. 1995.

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