

JUSTIÇA CIDADANIA &

revistajc@revistajc.com.br - www.revistajc.com.br

A igualdade entre
homens e mulheres

*A igualdade e as ações
Afirmativas*

*A democracia
exigente*

*Editorial:
A Lei de Moisés*

Ministra Ellen Gracie:

**Os ônus e responsabilidades
da tarefa árdua de julgar**



Voto e relatório da Ministra Ellen Gracie em reclamação da União

“A ordem judicial, por sua dignidade e repercussão não pode ser exercício ocioso e que enseje tergiversações”.

RECLAMAÇÃO N. 1.984-5 DISTRITO FEDERAL

RELATORA : MIN. ELLEN GRACIE

RECLAMANTE: UNIÃO

ADVOGADO: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

RECLAMADO: RELATOR DO MANDADO DE SEGURANÇA Nº 7971 DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

INTERESSADO: SINDICATO NACIONAL DOS DOCENTES DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR - ANDES - SINDICATO NACIONAL

ADVOGADOS: CLÁUDIO SANTOS E OUTRO

RELATÓRIO

A Senhora Ministra Ellen Gracie propõe a União reclamação contra ato do Exmo. Sr. Ministro Gilson Dipp, proferido nos autos do Mandado de Segurança nº 7.971/DF, pelo qual o Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior - ANDES pleiteia a liberação de verbas para pagamento dos salários dos servidores públicos vinculados ao Ministério da Educação e que se encontram em greve, há cerca de cem dias.

O eminente Relator deferiu em 1/10/2001 medida liminar pela qual determinou fosse providenciado o repasse de verbas, **“somente para o mês de setembro, por encontrar-se findo.”** (grifos do original, f. 61)

No entretanto, foi deferida e, posteriormente cassada a suspensão desta liminar em dois despachos monocráticos, da lavra, respectivamente, dos Mins. Ilmar Galvão e Marco Aurélio, Presidente (fls. 76/77 e 79/85).

Cumprida a ordem para liberação dos salários de setembro (f. 92), e persistindo o movimento paredista, postulou o sindicato, na seqüência, sua extensão para o mês de outubro, sendo novamente deferida autorização **“para que se faça o repasse de verbas para cada uma das universidades federais, nos termos postulados na exordial, para o mês de**

outubro.” (grifo do original) Tal decisão vem datada de 8/11/2001 (f. 102). Determinou igualmente o eminente Relator que se expedisse telex **“com urgência, para a autoridade apontada como coatora, noticiando o teor desta decisão, ficando a mesma compromissada à prestação de informações sobre o cumprimento**

Compete ao Ministro de Estado do Planejamento e Gestão determinar o processamento da folha de pagamento dos servidores de que trata o art. 1º. Como se vê, ato administrativo complexo a envolver as instâncias burocráticas de dois Ministérios.

desta, no prazo de 24 horas, a partir do recebimento do telex.” (f. 102)

O telex supra referido foi expedido às 14:50 do dia 8/11/2001 e, dentro das vinte e quatro horas por ele estabelecidas, respondido pelo Aviso 682-GM, por meio do qual a Sra. Ministra de Estado Interina da Educação informa haver **“submetido o conhecimento da matéria**

à Advocacia-Geral da União, para a interposição dos recursos cabíveis, e, no que respeita ao âmbito administrativo, estão sendo determinadas as providências necessárias a que venha a ser cumprida a decisão por V.Exa. exarada nos autos do Mandado de Segurança nº 7.971/DF.” (f. 108)

A extensão da liminar foi prolatada sob a vigência do Decreto nº 3.962, de 10/10/2001, que dispôs em seu artigo 1º: **“A liberação de recursos para pagamento dos servidores públicos federais, no âmbito da Administração Federal direta, autárquica e fundacional, dependerá de expressa autorização do respectivo Ministro de Estado, ou equivalente, vedada a subdelegação.”** E, acrescentou o art. 2º: **“Compete ao Ministro de Estado do Planejamento e Gestão determinar o processamento da folha de pagamento dos servidores de que trata o art. 1º.”** Como se vê, ato administrativo complexo a envolver as instâncias burocráticas de dois Ministérios.

Tais dispositivos foram posteriormente revogados pelo Decreto 4.010, de 12/11/2001. Nos seus termos, **“Compete ao Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão mandar processar a folha de pagamento dos servidores da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, após liberação de recursos para o respectivo pagamento, mediante expressa autorização do Presidente da República”** (art. 1º). Tal decreto entrou em vigor na data de sua publicação (13/11/2001).

Vale dizer, a competência para liberação de recursos para pagamento dos servidores públicos até a edição do Decreto nº 4.010/2001 era do respectivo Ministro de Estado, cabendo ao Ministro do Planejamento e Gestão determinar o processamento da respectiva folha. Por isso mesmo, em 30/10/2001 é o Sr. Ministro da Educação quem libera um total geral de R\$ 372.615.809,30, referente aos salários do mês de setembro. (f. 92) Porém, a partir da entrada em vigor do referido Decreto nº 4.010, de 12/11/2001, a competência exclusiva para liberação de recursos para o pagamento da folha de salários foi transferida ao Presidente da República, mantida a competência do Ministro do Planejamento para determinar o respectivo processamento.

Todavia, em 14/11/2001, entendeu o Relator de reiterar a ordem, porque, no seu entendimento, **“o Decreto 4.010, não incide sobre as decisões judiciais já proferidas nesta ação constitucionalizada”.** O mesmo reproduziu em decisão de 20/11/2001, na qual se lê: **“...impõe ressaltar que a pessoa responsável pela definição da competência em lides judiciais, entenda-se aí o efetivo cumprimento de ordem judicial, é o juiz da causa, sendo certo que na hipótese dos autos, a autoridade coatora responsável pelo efetivo cumprimento da liminar de fls. 297/301 é o Exmo. Sr. Ministro de Estado da Educação, sendo defeso ao mesmo esquivar-se da obrigação, remetendo-a para o titular de qualquer outra Pasta. Ademais, este Relator, na decisão anteriormente exarada, já explicitou sobre a manutenção da competência deste Superior Tribunal de Justiça para as decisões já prolatadas no presente “mandamus”. Mantida, assim, a determinação do repasse de verbas de outubro/2001 para as universidades federais, em expresse atendimento ao disposto no artigo 207 da Constituição Federal, encontrando-se afastada a incidência do Decreto 4.010, de 12 de novembro de 2001.”** (grifei) (f. 114)

E acrescentou o ilustre relator: **“Por fim, esclareça-se que a manutenção do descumprimento da decisão judicial já proferida culminará na apuração de eventuais responsabilidades que, por óbvio, recairão sobre a Il. Autoridade Impetrada, qual seja, o Sr. Ministro de Estado da Educação.”** (f. 114)

A reclamante pede a concessão de medida liminar para que seja suspensa a eficácia



Ministra Ellen Gracie

da decisão reclamada, sustando-se a prática de qualquer ato relacionado com a referida liminar reclamada.

O Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior - ANDES apresentou-me petição onde impugna a distribuição desta reclamação feita a mim pelo critério da prevenção, entendendo inexistentes os pressupostos para tanto, ou seja, a conexão ou a continência com a ADI nº 2.564, onde se impugna o Decreto nº 4.010/01 do Presidente da República.

Alega que a referida ação direta tem por objeto a declaração de incompatibilidade de tal decreto com a Constituição Federal, ao passo que o objeto da reclamação é a suspensão da decisão proferida pelo Min. Gilson

Dipp no MS nº 7.971/DF, que determinou o repasse de verbas às universidades federais para o pagamento dos vencimentos dos docentes em greve no mês de outubro de 2001.

Aduz que as causas de pedir de ambos os processos são diferentes. A ação direta teria como causa remota a edição do Decreto nº 4.010/01 e como causa próxima sua incompatibilidade com a Constituição Federal. A reclamação, por outro lado, teria como causa remota a decisão proferida pelo Min. Gilson Dipp já na vigência de tal decreto, e como causa próxima a alegação de usurpação da competência desta Corte.

Entendendo que a distribuição por prevenção somente tem azo na hipótese em que a medida tenha por objeto a garantia da

autoridade das decisões da Casa, nos termos do art. 70 do RISTF, c/c o art. 13 da Lei nº 8.038/90, pede que o feito seja chamado à ordem para que se possa realizar a distribuição regular do processo.

É o relatório.

VOTO

A Senhora Ministra Ellen Gracie - (Relatora): 1 - Sr. Presidente, a reclamação ajuizada pela União tem por fundamento principal o afastamento pelo Sr. Rel. Min. Gilson Dipp da vigência do Decreto nº 4.010, de 12/11/2001, para manter e reiterar ordem endereçada ao Sr. Ministro de Estado da Educação, no sentido de que repasse às universidades federais o valor relativo à folha de pagamento do mês de outubro.

Referido Decreto encontra-se submetido ao crivo de constitucionalidade na ADI nº 2.564, requerida pelo Partido Comunista do Brasil e a mim distribuída em 16/11/2001.

Inexistindo qualquer outro procedimento em que se controverta a respeito da matéria, a reclamação foi-me distribuída por prevenção, em 22/11/2001.

Na última sexta-feira, já encerrado o protocolo do Tribunal, mediante petição entregue em meu gabinete, tal critério, o da prevenção para distribuição do feito, foi questionado pela ANDES, entidade impetrante do mandado de segurança perante o Egrégio Superior Tribunal de Justiça.

O pano de fundo de toda a controvérsia reside na incapacidade, até agora verificada, de obter-se solução às reivindicações que, inatendidas, resultaram no movimento paredista dos docentes do ensino federal, tudo com gravíssimas conseqüências a afetar uma geração de jovens estudantes a quem não se poderá repor os prejuízos decorrentes da inexorável passagem do tempo, com a subtração de oportunidades de aprendizado, de formação, de realização e progresso pessoal e profissional.

A organização judiciária nacional, firmada pela Constituição Federal, reserva a análise de determinadas questões aos órgãos colegiados. Tais matérias, exatamente por sua dimensão e pela repercussão que representam na vida nacional ou pelos personagens e insti-

tuições que envolvam, são subtraídas ao voluntarismo das decisões monocráticas. Por isso mesmo, segundo entendo, decisões individuais, nos feitos da competência originária de órgãos colegiados, não de ser utilizadas com extrema parcimônia e, tão logo possível, remetidas ao conhecimento e revisão do corpo julgador. Já disse em ocasião anterior¹ que o maior privilégio do magistrado que ascende a uma cátedra de tribunal é poder compartilhar com seus colegas os ônus e responsabilidades da tarefa tão árdua de julgar, para que da contribuição de muitas inteligências, bagagens pessoais de conhecimento e visões de mundo diversas possa afinal emergir, do grande exercício dialético em que se constituem as sessões de julgamento, a desejável

Pacificou-se, afinal o entendimento, para vislumbrar sua fixação na figura que detenha poder para desfazer o ato praticado em ofensa à lei e agressão ao direito invocado ou praticar regularmente aquele ilegalmente omitido.

Justiça.

Por ser esta a minha compreensão, e verificando, ademais que o presente impasse judicial se prolonga desde 1º/10/2001, sem que até hoje haja sido submetido a qualquer deliberação colegiada e ademais, manifestada dúvida quanto à correção da distribuição, apressei-me em trazer o feito, em questão de ordem ao Plenário deste Supremo Tribunal Federal, para definição. Vali-me, para tanto, do exemplo sempre oportuno de meu ilustre antecessor o eminente Min. Octávio Gallotti que, em circunstâncias assemelhadas, submeteu ao plenário, em 12/5/1999, a Reclamação nº 1.061.

2. A cronologia dos fatos, que fiz questão de ressaltar no relatório, revela que - embora

discutível a legitimidade da entidade representativa dos docentes para pleitear repasse de verbas às universidades federais e exigir obediência ao comando do art. 207 da Constituição Federal - é certo que o ilustre Relator no Superior Tribunal de Justiça deferiu medida liminar para tal efeito. S.Exa. teve mesmo a cautela de explicitar que "a concessão desta liminar autoriza, tão somente, o repasse de verbas para cada uma das universidades federais, competindo ao respectivo reitor, dentro de suas atribuições, aferir a pertinência do efetivo pagamento ao corpo docente, a teor do multicitado art. 207 da Constituição Federal." (f.102) Vale dizer, não atendeu S.Exa. diretamente aos interesses subjetivos dos substituídos pelo sindicato impetrante, mas, sim direito das unidades universitárias que tem representação própria, seja individual, seja coletivamente, por meio do órgão que congrega os respectivos reitores, o chamado Conselho dos Reitores das Universidades Brasileiras - CRUB.

Essa medida, deferida (f. 61), suspensa (f. 76/77) e depois restaurada (f. 79/85), foi cumprida relativamente ao mês de setembro, e liberados os recursos pelo Sr. Ministro de Estado da Educação, conforme a sistemática estabelecida pelo Decreto nº 3.962, de 10 de outubro de 2001 (f. 87/92).

3. Renovada a ordem, relativamente ao pagamento dos salários do mês de outubro, as providências para seu atendimento na órbita administrativa foram apanhadas pela edição do Decreto nº 4.010, de 12/11/2001, o qual centralizou na pessoa do Sr. Presidente da República toda a liberação de recursos para pagamento dos servidores públicos federais, no âmbito da administração federal direta, autárquica e fundacional.

Em razão disso, o Sr. Ministro de Estado da Educação, já agora despido de atribuições que lhe permitissem dar cumprimento à "segunda parcela" da liminar, comunicou a remessa da ordem ao Sr. Ministro de Estado do Planejamento e Gestão, responsável pela operacionalização da folha, após expressa autorização para liberação das verbas, pelo Sr. Presidente da República.

Instado pelo Sindicato impetrante, o Sr. Ministro Relator, com veemência, em dois despachos sucessivos, que, no que interessa, reproduzi no relatório, reafirma a autoridade de sua decisão e insiste no cumprimento

imediato, pelo Sr. Ministro da Educação, da liberação do referido numerário. No entanto, como se viu, a edição do Decreto nº 4.010, de 12/11/2001, havia retirado dessa autoridade a potestade para dispor sobre tais recursos, tornando-lhe impossível o cumprimento da decisão judicial, já que a liberação de verbas foi centralizada na pessoa do Presidente da República.

4. A ordem judicial, por sua dignidade e repercussão não pode ser exercício ocioso e que enseje tergiversações. Por isso mesmo, deve ela ser adequadamente endereçada a quem tenha condições de cumpri-la. Longamente a doutrina e a jurisprudência do mandado de segurança contenderam sobre a exata determinação da autoridade coatora, se quem determina ou quem executa o ato imputado de ilegalidade ou abuso de poder. Pacificou-se, afinal o entendimento, para vislumbrar sua fixação na figura que detenha poder para desfazer o ato praticado em ofensa à lei e agressão ao direito invocado ou praticar regularmente aquele ilegalmente omitido.

Não obstante, o eminente Relator entendeu de não aplicar o Decreto nº 4.010 e considerar que é sua a capacidade para estabelecer quem deva cumprir a ordem exarada (f. 114), olvidado de que em matéria de competência "ratione personae", por prerrogativa de função, é o status da autoridade coatora na "nomenclatura" que define e fixa a competência jurisdicional. Não o contrário. E, a regra que importa em alteração da competência para a prática do ato administrativo acarreta alteração da competência jurisdicional e tem aplicação imediata, independentemente da fase em que se encontre o processo.

5. Entendo, todavia, que a insistência do Sr. Ministro Relator, cujo acerto ou erronia não incumbe examinar neste momento, não importa em invasão da competência do Supremo Tribunal Federal.

Isso porque, só se dá reclamação para preservação da competência do Supremo Tribunal Federal e garantia da autoridade de suas decisões, nos termos do que dispõe o art. 102, I, "I" da Constituição Federal (AGRRL nº 502, Rel. Min. Paulo Brossard). O que se alega, no caso, é que ao insistir no cumprimento pelo Sr. Ministro de Estado da Educação de ato cuja competência foi transferida ao Sr. Presidente da República, estaria o Sr. Ministro Relator

perante o Superior Tribunal de Justiça invadindo a competência privativa desta Casa posto que já agora, ocuparia a posição de autoridade coatora o Sr. Presidente da República, cujos atos reputados ilegais ou abusivos de direito sujeitam-se ao crivo do Supremo Tribunal Federal, por força do que dispõe o art. 102, I, "d", da Constituição Federal.

No caso, como se viu, o eminente Relator insiste no cumprimento da ordem por autoridade subordinada a sua jurisdição, mas já agora incapaz de atender ao comando, porque lhe foram retiradas as atribuições respectivas. Em nenhum momento, porém, S.Exa. - até porque considera inaplicável o Decreto nº 4.010 - transfere a determinação

...como o ilustre Relator no Superior Tribunal de Justiça não tem poderes para exercer a coação que seria obviada pelo Habeas Corpus de ofício, ante o foro privilegiado de que goza o Ministro de Estado, essa providência é desnecessária.

ao Sr. Presidente da República, quando, então sim, estaria invadindo a competência privativa do Supremo Tribunal Federal.

Portanto, não vejo configurada a primeira hipótese (preservação da competência) posta pelo art. 102, I, "I" da Constituição Federal. Tampouco a segunda hipótese (garantia da autoridade das decisões) - sequer invocada pelo reclamante - poderia se verificar, eis que nos autos da ADI nº 2.564, só se após, até agora, determinação de tomada de informações.

6. Por isso, tenho que não deva ser conhecida a presente reclamação, assentada a correção da distribuição.

Existe, como se viu, porém, nos autos a indicação clara de que o Eminente Relator considera o Sr. Min. da Educação responsável

pela imediata execução da ordem que exarou. Diz S.Exa. no despacho de 20/11/2001 (f. 114): ... "esclareça-se que a manutenção do descumprimento da decisão judicial já proferida culminará na apuração de eventuais responsabilidades que, por óbvio, recairão sobre a il. Autoridade impetrada, qual seja, o Sr. Ministro de Estado da Educação." Tais responsabilidades são, ao que parece, as que elenca o sindicato requerente, em trecho reproduzido pelo eminente Relator (f. 109), vale dizer: "pena de ser-lhe aplicado o apenamento contido no suporte fático dos artigos 599, II, 600, III e 601 do Código de Processo Civil e 330 do Código Penal, bem como restar, de antemão caracterizada a prática de crime de responsabilidade previsto no artigo 13, item 1, c/c os artigos 4º, incisos II e VII, 6º, item 5 e 12, item 2, todos da Lei nº 1.079, de 10/4/50, com a conseqüente destituição de cargo público e a inabilitação temporária para o exercício de qualquer função pública, esta última penalidade, naturalmente a ser aplicada por devido processo legal perante o Eg. Supremo Tribunal Federal." (f. 109)

7. Não fosse a autoridade impetrada no Mandado de Segurança nº 7.971/DF Ministro de Estado e, como tal, sujeito à jurisdição criminal deste Supremo Tribunal Federal, nas infrações comuns, como nos crimes de responsabilidade (Constituição Federal, art. 102, I, "c"), seria de cogitar o deferimento de Habeas Corpus preventivo que o acautelasse contra eventual constrangimento em sua liberdade. Isso porque alguns julgados do Superior Tribunal de Justiça (RT 666/364), consideram possível de ser cometido por funcionário público no exercício de suas atribuições o crime de desobediência (art. 330 do CP). Mas, como o ilustre Relator no Superior Tribunal de Justiça não tem poderes para exercer a coação que seria obviada pelo Habeas Corpus de ofício, ante o foro privilegiado de que goza o Ministro de Estado, essa providência é desnecessária.

8. De tudo, concluo pelo **não conhecimento** da presente reclamação.

É o voto

¹ "Suspensão de sentença e de liminar" - Revista de Processo, v.25, n.97, p.183-193, jan./mar.2000.