

Matheus Fernandes Figueiredo Couto

A LITIGÂNCIA JUDICIAL HABITUAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS, EM FACE  
DE SEUS AGENTES PÚBLICOS, POR CONTROVÉRSIAS DECORRENTES DE  
REMUNERAÇÃO: Estudo do fenômeno e suas causas

Belo Horizonte

2020

Matheus Fernandes Figueiredo Couto

A LITIGÂNCIA JUDICIAL HABITUAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS, EM FACE  
DE SEUS AGENTES PÚBLICOS, POR CONTROVÉRSIAS DECORRENTES DE  
REMUNERAÇÃO: Estudo do fenômeno e suas causas

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração Pública da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Bruno Lazzarotti Diniz Costa.

Belo Horizonte

2020

C8711 Couto, Matheus Fernandes Figueiredo.  
A litigância judicial habitual do Estado de Minas Gerais em face de seus agentes públicos, por controvérsias decorrentes de remuneração [manuscrito] : estudo do fenômeno e suas causas / Matheus Fernandes Figueiredo Couto. – 2020.  
[12], 112 f. : il.

Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2020.

Orientador: Bruno Lazzarotti Diniz Costa

Bibliografia: f. 118-121

1. Administração pública – Brasil. 2. Poder Executivo – Brasil. 3. Judicialização – Brasil. 4. Crises – Poder Judiciário – Brasil. I. Costa, Bruno Lazzarotti Diniz. II. Título.

CDU 35(81)

**ATA DA DEFESA PÚBLICA DE DISSERTAÇÃO  
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: ESTADO, INSTITUIÇÕES E GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS  
TURMA M-2018/2020

Aos vinte e sete de março do ano de dois mil e vinte, foi realizada a defesa pública da dissertação intitulada **“A LITIGÂNCIA JUDICIAL HABITUAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS EM FACE DE SEUS AGENTES PÚBLICOS POR CONTRÓVERSIAS DECORRENTES DE REMUNERAÇÃO: estudo do fenômeno e suas causas.”**, elaborada por **MATHEUS FERNANDES FIGUEIREDO COUTO**, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre do Programa de Mestrado em Administração Pública, Área de Concentração: Estado, Instituições e Gestão de Políticas Públicas, da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho-EG, da Fundação João Pinheiro – FJP. Após a apresentação do trabalho, o mestrando foi arguido pelos membros da Comissão Examinadora composta pelos professores: Doutor **Bruno Lazzarotti Diniz Costa (FJP) - Orientador**, Doutor **Ricardo Carneiro (FJP) – Avaliador** e Doutor **Marcelo Veiga Franco (UFMG) – Avaliador**. A Comissão Examinadora reuniu-se para deliberar e considerando que a dissertação atende aos requisitos técnicos e acadêmicos previstos na legislação do Programa, decidiu por unanimidade pela sua **APROVAÇÃO**.

  
Professor Doutor **Brúno Lazzarotti Diniz Costa (FJP) - Orientador**

  
Professor Doutor **Ricardo Carneiro (FJP) – Avaliador**

  
Professor Doutor **Marcelo Veiga Franco (UFMG) – Avaliador**

*Dedico a conclusão deste trabalho à minha família, minha esposa Fernanda e meus filhos Daniel e Isabella. Tudo que faço é por eles...*

## RESUMO

A excessiva judicialização da vida na atual sociedade brasileira nos leva a observar uma crise no Poder Judiciário, em que demandas demais são submetidas ao seu crivo e resultados insatisfatórios devolvidos à sociedade. Trata-se de um fenômeno multicausal, sendo a existência de jogadores (litigantes) habituais, no sistema de justiça, compreendida como indivíduos que obtêm vantagens comparativas na utilização do Poder Judiciário de forma repetitiva e serial, uma de suas faces. Nesse contexto, observa-se que as organizações públicas brasileiras são, invariavelmente, os maiores litigantes na jurisdição nacional. Em outro giro, é de se destacar, igualmente, que as organizações públicas nacionais são essencialmente burocráticas e, como tal, sujeitas às disfunções típicas de seu modelo estrutural, dentre as quais se destaca a aversão às mudanças. A aversão às reformas pode ser especialmente compreendida a partir da complexidade do processo decisório no interior das organizações burocráticas que, em muitas oportunidades, foge à racionalidade, apresentando-se como uma “lata de lixo”. O que se propôs, nesse trabalho, foi a observação de um tema específico com grande repercussão em número de ações judiciais envolvendo o Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, qual seja, o conflito judicial entre Estado (Executivo) e seus agentes públicos por questões remuneratórias. Assim sendo, considerou-se essa litigância excessiva um problema, a fim de se analisar se ente público se comporta como litigante habitual (ou jogador habitual) em face de seus agentes públicos, no conflito por remuneração, bem como as explicações (racionais ou não) para esse comportamento. Dessa maneira, testou-se a seguinte hipótese: O Estado de Minas Gerais se porta como um litigante habitual (ou jogador habitual) no conflito judicial em face de seus agentes, por remuneração, encaminhando as controvérsias deliberadamente ao crivo do Poder Judiciário quando poderia revolvê-las ou preveni-las por meios administrativos. Esse comportamento não se explica, apenas, pelas vantagens que um litigante habitual hipoteticamente possui na judicialização serial de conflitos, mas é influenciado, em especial, pela alta complexidade do processo decisório na organização burocrática, fato que lhe impõe imobilismo por resistências às mudanças organizacionais necessárias para a gestão autocomposta ou preventiva desses litígios.

Palavras-chave: Crise do Poder Judiciário. Litigância habitual. Organizações burocráticas. Disfunções da burocracia. Modelo organizacional de tomada de decisão.

## ABSTRACT

The excessive judicialization of life in the current Brazilian society leads us to observe a crisis in the judiciary, in which too many demands are submitted to its scrutiny, and unsatisfactory results returned to society. This is a multicausal phenomenon, and the existence of players (litigants) habitual in the justice system, understood as individuals who obtain comparative advantages in the use of the judiciary in repetitive and serial form, one of its faces. In this context, it is observed that Brazilian public organizations are invariably the largest litigants in the national jurisdiction. In another turn, it should also be noted that national public organizations are essentially bureaucratic and, as such, subject to the typical dysfunctions of their structural model, among which stand out the aversion to change. The aversion to reform can be especially understood from the complexity of the decision-making process within bureaucratic organizations, which, on many occasions, evades rationality, presenting itself as a "garbage can". What was proposed in this paper was the observation of a specific theme with great repercussion in number of lawsuits involving the Executive Power of the State of Minas Gerais, namely; the judicial conflict between State (Executive) and its public agents for remuneration issues. Therefore, this excessive litigation was considered a problem in order to analyze whether the public behaves as a habitual litigant (or repeat player) in the face of its public agents, in the dispute for remuneration, as well as explanations (rational or not) for this behavior. Thus, the following hypothesis was tested: The State of Minas Gerais behaves like a habitual litigant (or repeat player) in the judicial conflict in front of its agents for remuneration, deliberately sending the disputes to the Judiciary, when it could revolve or prevent them by administrative means. This behavior is not only explained by the advantages that a repeat player hypothetically has in the serial judicialization of conflicts, but is influenced, in particular, by the high complexity of the decision making process in the bureaucratic organization, fact that imposes immobility due to resistance to the organizational changes necessary for the self-composed or preventive management of these disputes

Keywords: Judiciary Crisis. Repeat Player. Bureaucratic Organizations. Bureaucratic Dysfunctions. Organizational Model of Decision Making.

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Série histórica dos casos novos e processos baixados 2009-2018	14
Gráfico 2	Série histórica dos processos pendentes 2009- 2018	15
Gráfico 3	Série histórica das taxas de congestionamento de processos 2009- 2018	16
Gráfico 4	Percentual de processos, por setor, dos cem maiores litigantes nacionais – 2011	20
Gráfico 5	Processos dos cem maiores litigantes nacionais por polo ativo e passivo – 2011	20
Gráfico 6	Dez maiores litigantes em 2017 – Polo ativo	21
Gráfico 7	Dez maiores litigantes em 2017 – Polo passivo	21

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Por que quem tem tende a sair na frente	31
----------	---	----

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Taxa anual de crescimento Justiça Comum 1ª instância 2002 - 2015	16
Tabela 2	Maiores litigantes nos órgãos judiciários brasileiros - 2011	19
Tabela 3	Demandas registradas nos bancos de dados da AGE Minas Gerais 2014 - 2018	23
Tabela 4	Identificação das principais demandas judicializadas 2014 - 2018	61
Tabela 5	Comparação da efetividade do Conselho de Administração de Pessoal em face da judicialização em massa dos temas identificados 2014 – 2018	64
Tabela 6	Deliberações proferidas pelo Conselho de Administração de Pessoal 2014 – 2018	86
Tabela 7	Deliberações proferidas pelo Conselho de Administração de Pessoal sobre os quinze temas de maior judicialização entre Estado e servidores, por remuneração, 2014 – 2018	89

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

AGE – Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais

AMB – Associação dos Magistrados Brasileiros

CAP – Conselho de Administração de Pessoal

CLT – Consolidação das Leis Trabalhistas

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FGV – Fundação Getúlio Vargas

FMI – Fundo Monetário Internacional

GAGEP - Gratificação de Agente de Segurança Penitenciário em Estabelecimento Penal

GIEFS – Gratificação de Incentivo à Eficientização dos Serviços

IMA – Instituto Mineiro de Agropecuária

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

JH – Jogador Habitual

NAP - Núcleo de Acompanhamento de Processos e Procedimentos Repetitivos

OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

PE – Participante Eventual

RET – Regime Especial de Trabalho

SEAP – Secretaria de Estado de Administração Prisional

SEDS – Secretaria de Estado de Defesa Social

SEE – Secretaria de Estado da Educação

SEJUSP – Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública

SEPLAG – Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

SES – Secretaria Estadual de Saúde

SESP – Secretaria de Estado de Segurança Pública

STF – Supremo Tribunal Federal.

STJ – Superior Tribunal de Justiça

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b>	<b>12</b>
<b>2. CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROBLEMA</b>	<b>14</b>
2.1 Crise numérica de processos judiciais no Brasil	14
2.2 Entes da Administração Pública: os maiores litigantes judiciais do Brasil	19
2.3 O conflito judicial entre o Estado de Minas Gerais e seus agentes por questões remuneratórias	22
<b>3 PRESSUPOSTOS TEÓRICOS E HIPÓTESE</b>	<b>26</b>
<b>3.1 Tipologia das partes e teoria da capacidade das partes de Marc Galanter</b>	<b>26</b>
3.1.1 Tipologia das partes e capacidade das partes: descrição da teoria	27
3.1.2 Contextualização da tipologia das partes e da teoria da capacidade das partes à realidade brasileira	31
3.1.3 Caracterização da Administração Pública brasileira à luz da teoria de Galanter	35
<b>3.2 Disfunções da burocracia e resistência às reformas</b>	<b>38</b>
3.2.1 Modelo burocrático	38
3.2.2 Disfunções da burocracia	42
3.2.3 Resistência às reformas	45
3.2.4 Processo decisório em organizações e a resistência às mudanças na perspectiva da teoria de March	47
<b>3.3 Descrição do problema e hipótese</b>	<b>53</b>
<b>4. ANÁLISE EMPÍRICA</b>	<b>55</b>
4.1 Objetivos e ferramentas metodológicas	55
4.2 Interpretação da base de dados da Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais	55
4.3 Descrição da pesquisa empírica	59
<b>5. DESCRIÇÃO DOS MAIORES TEMAS JUDICIALIZADOS</b>	<b>69</b>
5.1 Adicional de Insalubridade Agentes Penitenciários	69
5.2 Adicional de Local de Trabalho – Periculosidade - Agentes Penitenciários Efetivos	69
5.3 Adicional de Local de Trabalho Agentes Penitenciários Contratados	70

## SUMÁRIO

<b>5.4</b>	<b>Adicional de Produtividade</b>	<b>71</b>
<b>5.5</b>	<b>Adicional Noturno</b>	<b>71</b>
<b>5.6</b>	<b>Base de Cálculo do Adicional de Insalubridade dos Servidores das Carreiras da Saúde e Instituto Mineiro de Agropecuária</b>	<b>72</b>
<b>5.7</b>	<b>Férias-Prêmio</b>	<b>73</b>
<b>5.8</b>	<b>Férias-Prêmio para ex-efetivados pela Lei Complementar Estadual nº 100/2007</b>	<b>74</b>
<b>5.9</b>	<b>Fundo de Garantia por Tempo de Serviço para ex-efetivados pela Lei Complementar Estadual nº 100/2007</b>	<b>75</b>
<b>5.10</b>	<b>GIEFS na Base de Cálculo do Décimo Terceiro Salário e Férias</b>	<b>77</b>
<b>5.11</b>	<b>Piso dos Professores da Educação Básica</b>	<b>77</b>
<b>5.12</b>	<b>Promoção Por Escolaridade Adicional</b>	<b>79</b>
<b>5.13</b>	<b>RET na Base de Cálculo de Quinquênios</b>	<b>80</b>
<b>5.14</b>	<b>Vantagem Pessoal ex-servidores da Minas Caixa</b>	<b>81</b>
<b>5.15</b>	<b>Verbas Rescisórias em Contratos Nulos de Seleção Temporária de Pessoal</b>	<b>82</b>
<b>6.</b>	<b>CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL</b>	<b>84</b>
<b>6.1</b>	<b>Análise das Atas de Julgamento do CAP entre 2014 e 2018</b>	<b>85</b>
<b>7.</b>	<b>ENTREVISTAS</b>	<b>92</b>
<b>7.1</b>	<b>Descrição das principais observações dos entrevistados</b>	<b>93</b>
<b>7.1.1</b>	<b>Características de um Jogador (litigante) Habitual no conflito</b>	<b>94</b>
<b>7.1.2</b>	<b>Peculiaridades do processo decisório para gestão do problema</b>	<b>98</b>
<b>8.</b>	<b>CONSIDERAÇÕES E CONCLUSÃO</b>	<b>102</b>
<b>8.1</b>	<b>O Estado de Minas Gerais como um litigante (jogador) habitual no litígio remuneratório em face de seus servidores</b>	<b>102</b>
<b>8.2</b>	<b>Peculiaridades do processo decisório organizacional e a opção pelo litígio judicial</b>	<b>107</b>
<b>8.3</b>	<b>Considerações Finais</b>	<b>114</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>116</b>
	<b>APÊNDICE A – Indicação dos Entrevistados</b>	<b>120</b>
	<b>APÊNDICE B – Roteiro das Entrevistas</b>	<b>121</b>

## 1. INTRODUÇÃO

É de fácil observação a existência, na sociedade brasileira, de uma crise numérica de processos judiciais, resultado de uma excessiva judicialização de diversos aspectos da vida privada. Tal crise, de muito vem sendo observada e relatada pela literatura jurídica, tendo havido, de alguns anos para cá, sobretudo pelos Tribunais e Conselho Nacional de Justiça (CNJ), demonstração empírica do alto grau de litigiosidade das relações públicas e privadas nacionais.

Esse elevado grau de demandas judiciais não possui causa única e não pode ser explicado de maneira simplista, sendo, na realidade, o resultado de uma interação de diversos fatores sociais, aliados às próprias características do sistema processual brasileiro (e suas dificuldades em evitar litígios ou resolvê-los rapidamente).

De toda forma, sem desconsiderar a multicausalidade da crise de processos judiciais, a pesquisa se propôs a analisar um ponto específico que contribui, de forma bastante relevante, para o atual estado das coisas, qual seja: a litigância judicial habitual dos grandes “*players*” do sistema de justiça.

Nesse contexto, como se descreverá ao longo, as organizações públicas se apresentam como os maiores litigantes judiciais no Brasil, ocupando as primeiras posições em números de processos. O Estado de Minas Gerais, compreendido na pesquisa como Administração direta e indireta do Poder Executivo, não foge a essa regra, tendo o trabalho, por recorte metodológico, escolhido um conflito judicial habitual capitaneado pelo Estado como objeto de análise, a saber: a litigância do ente público, em face de seus agentes, por controvérsias decorrentes de remuneração.

Com efeito, o que propusemos analisar foi se o Estado de Minas Gerais efetivamente se comporta como um litigante judicial habitual no reiterado conflito remuneratório em face de seus agentes e quais as principais razões desse comportamento, acaso verificado.

Para tal objetivo, partimos do marco teórico da Tipologia das Partes e da Teoria da Capacidade das Partes, de Galanter (1974), a fim de compreender o conceito de “litigante (jogador) habitual”, bem como a assimetria de forças em seu favor na condução serial dos litígios judiciais. Em complemento, utilizamos a teorização das disfunções burocráticas, conforme descrito por Merton (1971), em conjunto com a teoria organizacional (“lata de lixo”) do processo decisório, encabeçadas por Cohen, March e Olsen (1972), com o intuito de compreender os constrangimentos vivenciados pela organização pública (burocrática) para

propor qualquer tipo de mudança útil à solução desses conflitos de maneira autocomposta, ou seja, fora do ambiente judicial.

Diante do problema proposto para a pesquisa (investigação do comportamento de litigante habitual do Estado de Minas Gerais no conflito específico e suas razões), a análise de dados realizada buscou, inicialmente, identificar quais são os mais recorrentes temas levados à solução judicial entre Estado e agentes públicos por remuneração. Para esse fim, a partir de metodologia desenvolvida junto ao banco de dados do Estado, foi possível extrair e descrever os quinze maiores temas (em número de casos) levados a juízo, nos cinco anos que antecederam a coleta de informações, para o conflito objeto de investigação.

Após a identificação e a descrição dos temas judicializados, a pesquisa optou por comparar o seu reflexo dentro das arenas administrativas internas de solução de controvérsias funcionais ofertadas pela Administração Pública estadual. Nessa fase, o objeto de análise empírica se voltou ao Conselho de Administração de Pessoal (CAP), momento em que se contrapuseram a abrangência, a forma e a atuação desse Conselho em face da judicialização dos temas identificados na etapa anterior.

Em sequência, a pesquisa se voltou a entrevistar os maiores gestores de recursos humanos da Administração estadual, bem como Advogados Públicos designados à condução judicial desses temas, com vistas a observar, na visão deles, o problema pesquisado. Pretendeu-se extrair, em especial nessa última fase, respostas para o comportamento de litigante (jogador) habitual do Poder Executivo do Estado, já verificado nas etapas anteriores.

Ao final, cotejando-se todos os dados e informações levantadas sob as luzes do marco teórico utilizado, compreendeu-se estar testada e comprovada a hipótese proposta, qual seja: O Estado de Minas Gerais se porta como um litigante habitual (ou jogador habitual) no conflito judicial em face de seus agentes por remuneração, encaminhando as controvérsias deliberadamente ao crivo do Poder Judiciário, quando poderia revolvê-las ou preveni-las por meios administrativos. Esse comportamento não se explica, apenas, pelas vantagens que um litigante habitual hipoteticamente possui na judicialização serial de conflitos, mas é influenciado, em especial, pela alta complexidade do processo decisório na organização burocrática, fato que lhe impõe imobilismo, por resistências às mudanças organizacionais necessárias para a gestão autocomposta ou preventiva desses litígios.

## 2. CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROBLEMA

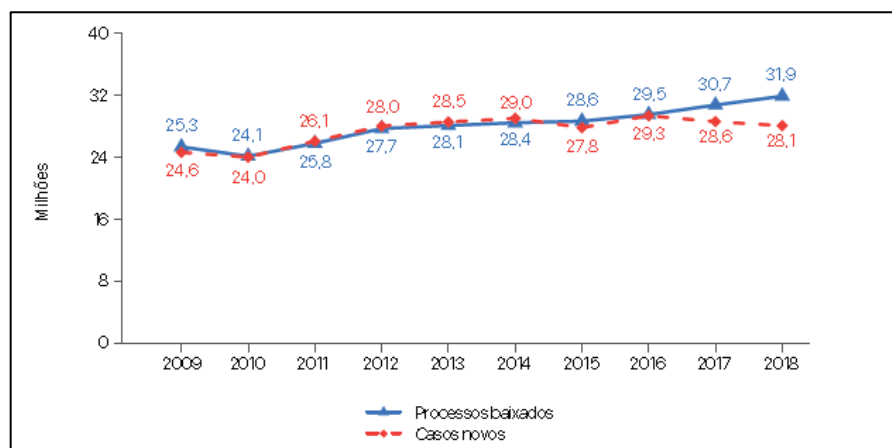
### 2.1 Crise numérica de processos judiciais no Brasil

Vive-se, no Brasil, uma tendência ao crescimento acentuado de processos judiciais a impor diversos desafios em termos de prestação de justiça e de capacidade de gestão e processamento para sua superação e consequente pacificação das relações sociais. Segundo o Relatório Justiça em Números 2019, divulgado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o Poder Judiciário brasileiro finalizou o ano de 2018 com 78,7 milhões de processos em tramitação aguardando alguma solução definitiva. Desses, 14,1 milhões, ou seja, 17,9%, estavam suspensos, sobrestados ou em arquivo provisório, aguardando alguma situação jurídica futura (BRASIL, 2019). Dessa forma, desconsiderados tais processos, tem-se que, em andamento, ao final do ano de 2018, existiam 64,6 milhões ações judiciais no Brasil.

Ainda segundo o Relatório, o ano de 2017 foi o primeiro da série histórica em que se constatou uma estabilização do número de processos, que vinha crescendo desde 2009, mas manteve-se relativamente constante em 2017 (BRASIL, 2019).

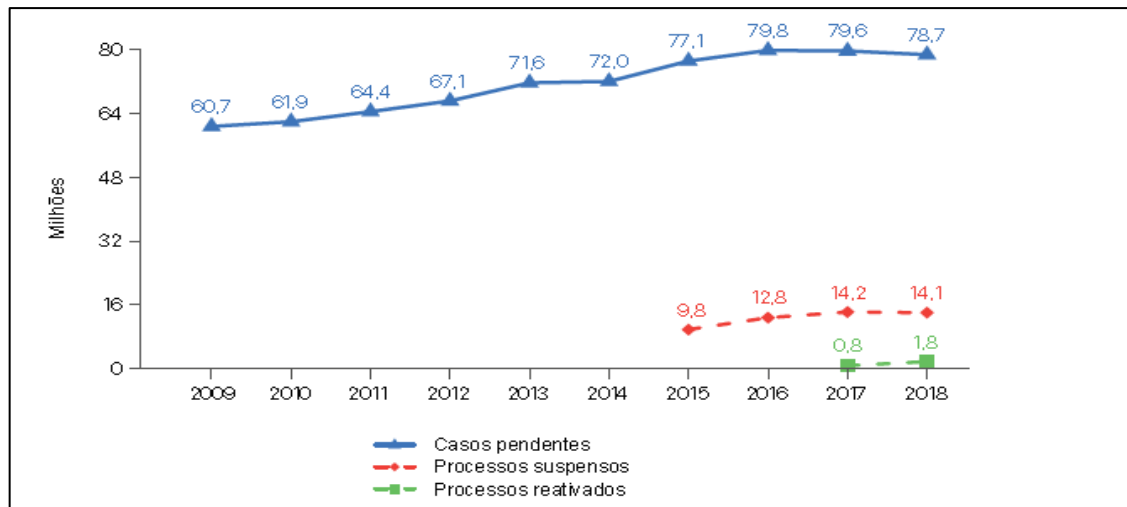
Em 2018, pela primeira vez na última década, houve de fato redução no volume de casos pendentes. O resultado decorre, segundo o Conselho, em especial pelo desempenho da Justiça do Trabalho, que praticamente manteve a produtividade do ano anterior apesar da redução de 861 mil novos processos, situação que pode estar relacionada à reforma trabalhista aprovada em julho de 2017, tendo entrado em vigor em novembro de 2017.

Gráfico 1 – Série histórica dos casos novos e processos baixados 2009- 2018



Fonte: Brasil. Conselho Nacional de Justiça, 2019.

Gráfico 2 – Série histórica dos casos pendentes 2009- 2018



Fonte: Brasil. Conselho Nacional de Justiça, 2019.

A despeito da singela melhora nos números ocasionada, a princípio, pela recente reforma da legislação trabalhista que obstaculizou, em certa medida, o surgimento de novas demandas na Justiça do Trabalho, os números de litígios judiciais no Brasil continuam a ocupar os maiores índices do mundo.

Conforme o Relatório publicado pelo CNJ, a taxa de congestionamento<sup>1</sup> de processos, que é utilizada para aferir a quantidade de processos em tramitação que ainda não foram definitivamente julgados, atingia no País o índice de 70%, superior, comparativamente, a todos os países da Europa, cuja média geral correspondia a 47% (BRASIL, 2011)

É de se registrar que a taxa de congestionamento bruta, conforme números divulgados pelo CNJ, perfazia, para o período, 71,2%, e a taxa líquida, descontados processos suspensos e sobrestados, 67%,<sup>2</sup> situação que, a despeito da falta de estudos recentes que comparem os números atualizados com os índices dos países da Europa, nos permite depreender que permanecem extremamente altas as taxas brasileiras.

<sup>1</sup> A taxa de congestionamento, conforme o CNJ, foi calculada pela fórmula:

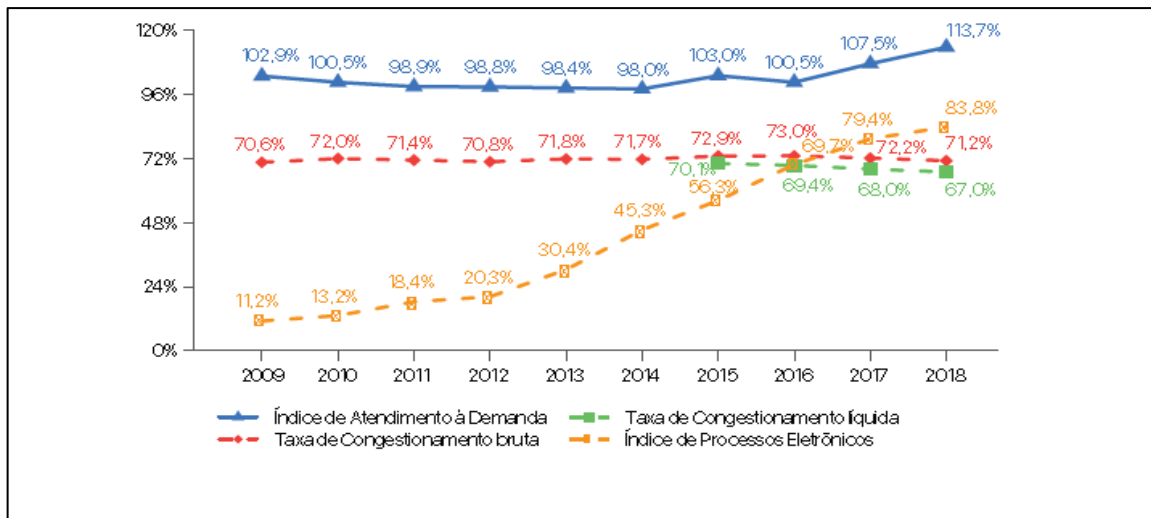
$$1 - \frac{CR}{CN + CP}$$

$$CN + CP$$

CN= casos novos; CP= casos pendentes; CR= casos resolvidos

<sup>2</sup> Para aferição da taxa de congestionamento líquida, o CNJ subtrai os processos suspensos ou sobrestados por determinação judicial.

Gráfico 3 – Série histórica das taxas de congestionamento de processos 2009- 2018



Fonte: Brasil. Conselho Nacional de Justiça, 2019.

No mesmo sentido, pode-se observar a evolução constante do acervo processual do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, conforme Relatório divulgado pelo órgão referente ao ano de 2015 (MINAS GERAIS, 2015). Segundo o estudo, na primeira instância do Tribunal de Justiça mineiro, observou-se uma taxa anual de crescimento do acervo ativo em 8,78%, entre os anos de 2002 e 2015.

Tabela 1 – Taxa anual de crescimento Justiça Comum 1ª instância 2002 - 2015

Período - 2002 a 2015	
Feitos Distribuídos	4,70%
Julgamentos	6,69%
Acervo de Feitos Ativos	8,78%

Fonte: Minas Gerais. Tribunal de Justiça, 2015.

Vê-se que o problema não é recente, tampouco desconhecido. Já em 2004, o Relatório Fazendo com que a Justiça conte: medindo e aprimorando o desempenho da Justiça no Brasil, elaborado pelo Banco Mundial, concluiu que a demanda de serviços Judiciários no Brasil crescia rapidamente, em especial a partir de 1991, bem como crescia a produtividade dos juízos, embora inadequada a fazer frente aos desafios. O número médio de processos, e processos decididos, segundo o relatório, ocupava as mais altas taxas latino-americanas e mundiais (BANCO MUNDIAL, 2004).

Mancuso (2015) compreende que tal crise deve ser analisada como um fenômeno multifacetado que não pode ser observado apenas sob a ótica jurídica, conectando-se, pois, com

outras crises e insatisfações diversas que esgarçam o tecido social e fomentam a contenciosidade. Tais carências, por recusa, insuficiência ou oferta insatisfatória das instâncias que as deveriam gerenciar e resolver, acabam desaguando no Poder Judiciário, à sua vez já no limite de sua capacidade, diante do significativo aumento do estoque de processos represados.

Ainda segundo Mancuso (2015), seriam variados os fatores que, em conjunto, fomentariam a crise numérica de processos judiciais no Brasil. Em primeiro lugar, a cultura demandista ou judiciarista, confundida como manifestação de cidadania, havendo uma propensão na coletividade brasileira a repassar às mãos do Estado (Judiciário) a tarefa e a responsabilidade de dirimir conflitos, para toda a sorte de pretensões, resistências, insatisfações e intolerâncias, ainda que de pequena monta, ou baixa complexidade e relevância.

Haveria ainda, segundo o autor, o que ele caracteriza como uma “*fúria legislativa*”, compreendida como a edição de leis e normas em excesso, com intuito de passar à coletividade a falsa impressão de que o Estado (especialmente o Poder Legislativo) está a solucionar os problemas sociais. Essa normatização desmedida provocaria discrepâncias interpretativas, fomentando litígios e sobrecarregando a pauta judiciária.

Em terceiro lugar, o Brasil assistiria a um processo de judicialização da política e politização do Judiciário, fenômeno verificado em diversas democracias e, no Brasil, especialmente após a Constituição de 1988, através do qual o Poder Judiciário reavaliaria sua própria competência não se furtando a decidir questões de interesse social ou repercussão política que, a princípio, deveriam ser conduzidas pelos demais poderes, Executivo e Legislativo. Uma outra face do mesmo fenômeno é o “*ativismo judicial*” fomentado, em boa medida, pela conduta leniente, deficiente ou insatisfatória das instâncias legislativa e administrativa.

Haveria também, em sua visão, a existência de uma litigiosidade contida na sociedade, decorrente de uma grande positivação de direitos a partir do *Welfare State*, mas nem sempre implementados, que tem encontrado na simplificação de processos judiciais (em especial os Juizados Especiais) condições de se apresentar. Ou seja, o Judiciário receberia, nesse contexto, a canalização das insatisfações e frustrações da sociedade, fato especialmente agravado pela deficiente divulgação de outros meios auto e heterocompositivos (como a conciliação e a arbitragem, realizadas fora da tutela do Judiciário, por exemplo), haja vista que o acesso ao Judiciário não deve ser o remédio único para qualquer tipo de interesse resistido, contrariado ou insatisfeito, mas, ao contrário, deve preservar-se como função estatal de índole substitutiva.

Finalmente, a pouca efetividade prática dos comandos judiciais condenatórios ou prestacionais. Tal problema se relaciona com os expressivos benefícios que guarnecem as figuras do réu e do devedor, fazendo com que o processo judicial se apresente, no mais das vezes, como um bom negócio, ao tempo em que a notória morosidade da Justiça posterga o cumprimento das obrigações a um ponto futuro imprevisível.

Particularmente relevante para os objetivos deste trabalho é a existência de duas classes de litigantes: habituais e eventuais. Há entre eles uma distribuição desigual dos ônus e encargos processuais, sendo que o conflito, uma vez judicializado, passa a se desenvolver em modo desigual entre as partes, conforme se trate daquela que usualmente comparece aos órgãos judiciários ou daquela que raramente tem acesso. Essa desigualdade de armas na arena judicial faz com que litigantes habituais deliberadamente optem pela judicialização das controvérsias<sup>3</sup>.

Segundo Franco (2011), o sistema judiciário nacional não anteviu e nem tampouco se preparou adequadamente para a profunda mudança social produzida pelo Estado Democrático de Direito, e nem mesmo a própria sociedade se mostra capaz de compreender e tolerar a diversidade do pensar e do agir assegurada, tendo em vista a excessiva e desnecessária judicialização de conflitos de interesses.

Por sua vez, Watanabe (2005) pondera que toda ênfase é dada à solução dos conflitos por meio de processo judicial, em que é proferida uma sentença que constitui a solução do “certo ou errado”, do “preto ou branco”, sem qualquer espaço para a adequação da solução pelo concurso da vontade das partes, à especificidade de cada caso, criando uma cultura da sentença.

Enfim, o excessivo número de conflitos judicializados no Brasil se revela, como visto, um fenômeno multifacetado e um problema para a sociedade, na medida em que o Poder Judiciário não consegue oferecer uma prestação de serviços célere e adequada às pretensões individuais levadas desmedidamente ao crivo do Estado.

Não por outra razão, o Relatório ICJ Brasil 2017, divulgado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), constatou que um quarto dos brasileiros não confia ou confia muito no Poder Judiciário, número ligeiramente abaixo da confiança na Polícia (26%). Tal percentual encontra-se bastante abaixo de outras instituições como as Forças Armadas (56%) e a Igreja Católica (53%). Os brasileiros também confiam mais nas redes sociais, na imprensa escrita, nas emissoras de TV, nas grandes empresas e no Ministério Público, do que no Judiciário (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2017).

---

<sup>3</sup> Esse tema será particularmente debatido nos capítulos subsequentes, sendo o ponto central da pesquisa

Ainda segundo a FGV, de 2013 a 2017, a confiança no Judiciário caiu dez pontos percentuais, passando de 34%, em 2013, para 24%, em 2017. A principal dimensão que afeta a confiança no Judiciário é a morosidade na prestação jurisdicional. No primeiro semestre de 2017, 81% dos entrevistados responderam que o Judiciário resolve os casos de forma lenta ou muito lentamente. O custo para acessar a Justiça também foi mencionado por 81% dos entrevistados. Por sua vez, 73% dos entrevistados declarou que é difícil ou muito difícil utilizar a Justiça (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2017).

Como se depreende, diversas causas agem em conjunto na proliferação de demandas judiciais na sociedade brasileira. De toda sorte, o Poder Público, inevitavelmente, se apresenta como um grande ator na configuração desse problema, não apenas pela ótica do Poder Judiciário (como condutor dos processos litigiosos), mas também como grande litigante, em especial, grande demandado, na medida em que, em face dele, diversas ações por implementação de direitos são levadas à Justiça. É o que discorreremos em sequência.

## 2.2 Entes da Administração Pública: os maiores litigantes judiciais do Brasil

Em meio à crise numérica de processos judiciais observada no Brasil, é de se destacar a relevância dos entes públicos como multiplicadores de demandas, caracterizando-se como os maiores litigantes nos órgãos judiciários brasileiros. Conforme o Relatório divulgado pelo CNJ, em 2012, o setor público federal, o setor público estadual e o setor público municipal constavam entre os cinco maiores litigantes judiciais do Brasil, na primeira, terceira e quinta posições, respectivamente. Empresas bancárias e de telefonia completaram a lista na segunda e quarta posições (BRASIL, 2012).

Tabela 2 – Maiores litigantes nos órgãos judiciários brasileiros - 2011

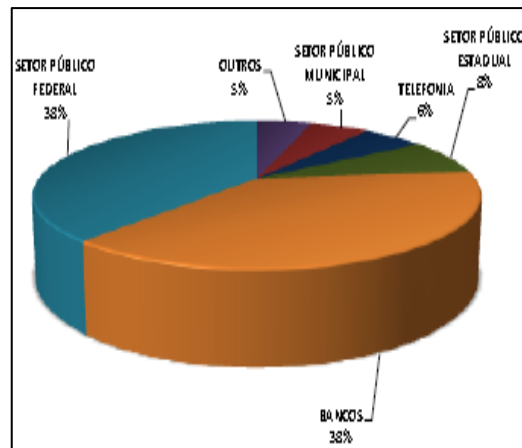
Rank	100 maiores Litigantes por Setor e Justiça							
	Nacional		Federal		Trabalho		Estadual	
1	SETOR PÚBLICO FEDERAL	38%	SETOR PÚBLICO FEDERAL	77%	SETOR PÚBLICO FEDERAL	27%	BANCOS	54%
2	BANCOS	38%	BANCOS	19%	BANCOS	21%	SETOR PÚBLICO ESTADUAL	14%
3	SETOR PÚBLICO ESTADUAL	8%	CONSELHOS PROFISSIONAIS	2%	INDÚSTRIA	19%	SETOR PÚBLICO MUNICIPAL	10%
4	TELEFONIA	6%	EDUCAÇÃO	1%	TELEFONIA	7%	TELEFONIA	10%
5	SETOR PÚBLICO MUNICIPAL	5%	SERVIÇOS	1%	SETOR PÚBLICO ESTADUAL	7%	SETOR PÚBLICO FEDERAL	7%

Nota: Percentual de processos em relação aos cem maiores litigantes da Justiça.

Fonte: Brasil. Conselho Nacional de Justiça, 2012.

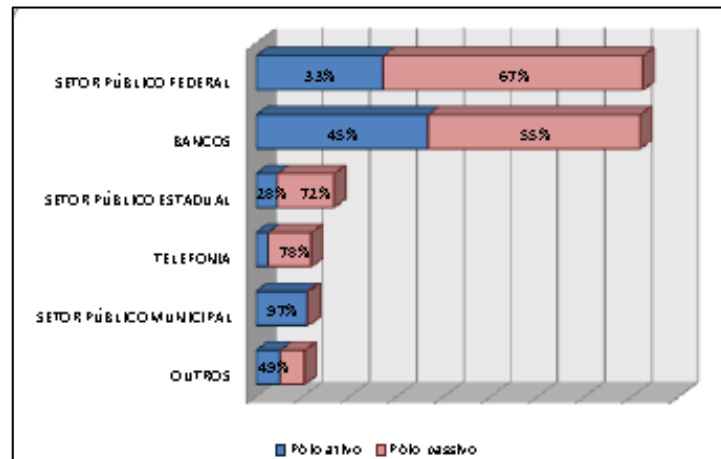
Ainda segundo o CNJ, em 2011, o setor público (federal, estadual e municipal), bancos e telefonia representavam 95% do total de processos dos cem maiores litigantes nacionais. Desses processos, 51% têm como parte ente do setor público, 38% empresas do setor bancário, 6% companhias do setor de telefonia e 5% de outras empresas (BRASIL, 2012).

Gráfico 4 – Percentual de processos, por setor, dos cem maiores litigantes nacionais - 2011



Fonte: Brasil. Conselho Nacional de Justiça, 2012.

Gráfico 5 – Processos dos cem maiores litigantes nacionais por polo ativo e passivo - 2011



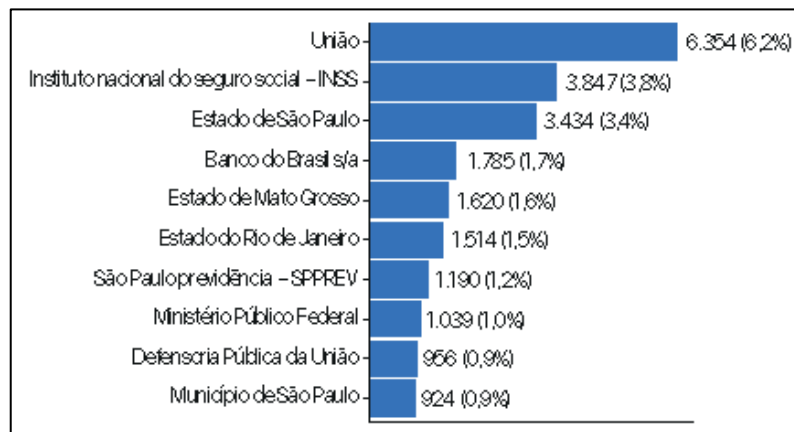
Fonte: Brasil. Conselho Nacional de Justiça, 2012.

Nesse mesmo sentido, a Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) constatou, em pesquisa realizada em 2015, que o Poder Público (municipal, estadual e federal) concentra a maior parte das ações iniciadas no primeiro grau e observou, ainda, que o bloco econômico representado pelo setor financeiro é o principal demandado em diversos Tribunais de Justiça (Bahia, Distrito Federal, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Rio de Janeiro, Santa Catarina e São Paulo). Ainda nesse sentido, entre 2010 e 2013, apenas três atores foram responsáveis por 50% dos processos ajuizados em primeiro grau no Tribunal de Justiça da Bahia, todos do setor público (ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS, 2015).

No âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF), o Relatório Supremo em Ação – 2017, divulgado pelo Conselho Nacional de Justiça, revelou que os dois maiores litigantes foram a União e o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), tanto no polo ativo quanto no passivo. Entre os maiores demandantes (polo ativo) figuram, além da União (com 6.354 ou

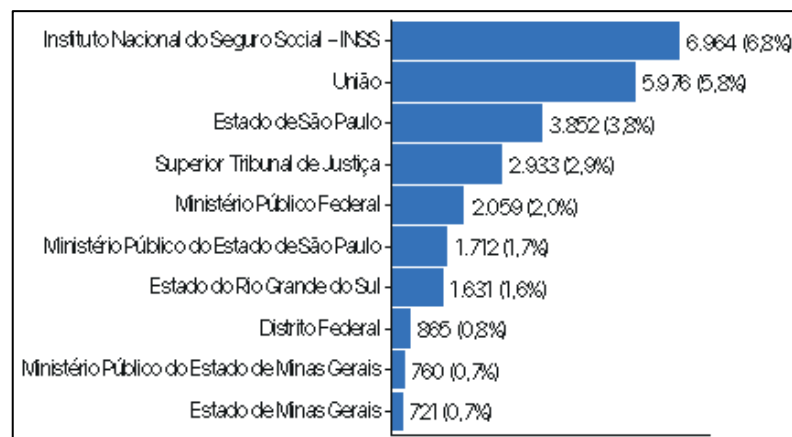
6,2% dos casos novos em 2017) e do INSS (3.847 processos - 3,8%), o Estado de São Paulo (com 3.434 processos - 3,4%) e o Banco do Brasil (1.785 processos - 1,7%). Entre os maiores demandados (polo passivo) estão, além do INSS (com 6.964 ou 6,8% dos processos), e da União (5.976 - 5,8%), o Estado de São Paulo (com 3.852 processos - 3,8%) e o Superior Tribunal de Justiça (STJ) (2.933 processos - 2,9%) (BRASIL, 2017). Ou seja, os maiores litigantes do STF, no ano de 2017, foram, invariavelmente, órgãos e entes públicos.

Gráfico 6 – Dez maiores litigantes em 2017 – Polo ativo.



Fonte: Brasil. Conselho Nacional de Justiça, 2017.

Gráfico 7 – Dez maiores litigantes em 2017 – Polo passivo.



Fonte: Brasil. Conselho Nacional de Justiça, 2017.

Outro relatório, produzido na Faculdade de Direito da FGV, por demanda do CNJ, concluiu que, entre 2008 e 2009, nos Tribunais de Justiça de São Paulo, Rio Grande do Sul e Tribunal Regional Federal da 3ª Região, os maiores litigantes foram instituições financeiras e o Poder Público<sup>4</sup>. (GABBAY; CUNHA, 2010).

<sup>4</sup> É de se registrar que a metodologia utilizada nesse relatório se valeu, apenas, de recursos submetidos a julgamentos repetitivos.

Franco (2018), diante dessas pesquisas empíricas acerca da litigância habitual, conclui, em suma, que, ainda que o acervo nacional de dados estatísticos seja falho em demonstrar a vantagem aos grandes litigantes da recorrência em juízo, é tônica comum, entre todas as pesquisas, que os maiores litigantes habituais brasileiros são, nessa ordem: os órgãos e entidades públicos, as instituições bancárias e as companhias telefônicas. A Administração Pública, portanto, considerando a conjugação da totalidade das suas esferas e níveis, consiste na maior litigante habitual no âmbito cível do sistema jurídico nacional.

Particularmente inserido nesse contexto está o litígio de órgãos e entidades públicas em face de seus agentes por questões remuneratórias. Isso porque, uma vez negado administrativamente pleitos remuneratórios, servidores públicos, muitas vezes organizados e orientados por suas associações e sindicatos, buscam, através do provimento judicial, a concessão do benefício econômico controvertido que lhe fora negado. Por óbvio, a natureza do vínculo junto ao órgão público, normalmente replicado igualmente para diversos agentes (contratados sob a mesma legislação e sob as mesmas condições), tem o potencial de gerar muitas ações judiciais idênticas, todas em face da Administração, o que acaba por reforçar sua posição de grande litigante. Sobre esse ponto, a situação específica do Estado de Minas Gerais será tratada adiante.

### **2.3 O conflito judicial entre o Estado de Minas Gerais e seus agentes por questões remuneratórias**

O Poder Executivo do Estado de Minas Gerais conta, em 2019, com aproximadamente 423 (quatrocentos e vinte e três mil) agentes públicos ativos<sup>5</sup> (somando-se estáveis, comissionados e contratados temporariamente) vinculados à Administração direta, autárquica e fundacional e submetidos, como tais, às regras remuneratórias e funcionais oriundas da legislação estadual. Para esses agentes, são devidas verbas remuneratórias e outorgados direitos previstos em lei, tanto de caráter geral, como específicos, das diversas carreiras integrantes dos quadros do Estado.

A despeito da segurança e conformidade que, em tese, deveriam acobertar as parcelas remuneratórias desses agentes públicos, tendo em vista a formalidade normativa e a estrita legalidade às quais se submete o Poder Público, verifica-se que o ajuizamento de

---

<sup>5</sup> Dados Retirados do Relatório CEAPE. Disponível em: <<http://www.transparencia.mg.gov.br/estado-pessoal#cadastro-de-servidores-civis-exclu%C3%ADdos-da-administra%C3%A7%C3%A3o-p%C3%ABblica-estadual>>. Acesso em: 18/07/2019.

demandas judiciais com vistas à obtenção de incrementos remuneratórios ou concessão de direitos funcionais com repercussão financeira, por parte de servidores públicos do Estado de Minas Gerais e em face deste, é situação corriqueira.

Seja por meio de ações individuais ou coletivas, seja sob o patrocínio e coordenação das associações de classe e sindicatos de servidores públicos, quase a integralidade das carreiras públicas estaduais possuem ações judiciais com pedidos de implementação ou pagamento de verbas salariais ou reconhecimento de direitos funcionais com implicação financeira como; licenças, promoções, progressões, férias, férias prêmio, indenizações, entre outros. São situações em que há controvérsia na interpretação da lei ou mudança nas bases legais e jurisprudenciais que geraram conflito<sup>6</sup>.

Percebe-se, portanto, que a resolução dos conflitos decorrentes das relações de trabalho entre servidores públicos e Estado de Minas Gerais se encaminha à esfera judicial com naturalidade, em detrimento de outras possibilidades de resolução ou gestão.

Não por outra razão, segundo dados da Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais (AGE)<sup>7</sup>, a Procuradoria Administrativa e de Pessoal, órgão da advocacia pública estadual responsável pelo acompanhamento das ações judiciais que versam sobre litígios remuneratórios e funcionais entre servidores e o Estado, registrou, entre 2014 e 2018, 50.189 (cinquenta mil cento e oitenta e nove) novos processos.

Não bastasse a relevância dos números de demandas registradas na série extraída do banco de dados da AGE, destaca-se, ainda, o aumento substancial no registro de novos processos<sup>8</sup> nos últimos dois anos da série. Vejamos:

Tabela 3 – Demandas registradas nos bancos de dados da AGE Minas Gerais 2014 - 2018

Ano	2014	2015	2016	2017	2018	TOTAL
Processos	8.667	7.233	6.561	13.068	14.660	50.189

Fonte: Dados da pesquisa, ano 2019

<sup>6</sup> Uma simples análise dos sítios eletrônicos dos principais sindicatos de servidores públicos estaduais ou associações de classe nos permite observar, em praticamente todos, o estímulo ao ajuizamento de demandas judiciais em face do Estado, por parte dos seus filiados, em especial na busca de incrementos remuneratórios. Essas páginas oficiais oferecem: instruções, assessoria jurídica, listas de documentos necessários ao ajuizamento das demandas e, por vezes, até indicam escritórios de advocacia conveniados. Como exemplos: Sindicato dos Servidores da Saúde de Minas Gerais (disponível em: <<http://www.sindsaudemg.org.br/index.php/departamentos/juridico.html>>. Acesso em: 04 out. 2019) ou Sindicato dos Servidores da Polícia Civil do Estado de Minas Gerais (disponível em: <<http://162.243.36.120/wp-content/uploads/2016/02/03-Pacote-de-A%C3%A7%C3%B5es-Judiciais.pdf>>. Acesso em: 04 out. 2019).

<sup>7</sup> Dados retirados do *software* de controle de processos judiciais *Tribunus* em 23/02/2018.

<sup>8</sup> Consideraram-se apenas registros novos no *software* *Tribunus*, não se levando em consideração o estoque.

Com efeito, o problema se mostra especialmente relevante quando observado esse significativo volume de litígios e as dificuldades que trazem à gestão do Estado, seja pela perspectiva dos recursos financeiros, e a imprevisibilidade dos gastos decorrentes de condenações judiciais, seja da perspectiva da gestão de pessoas e carreiras públicas, e a insegurança jurídica decorrente da judicialização (pendente de decisão), tanto para o Estado quanto para os agentes públicos.

É de se destacar, também, que a estrutura administrativa necessária à gestão desses processos judiciais, por si, já consome muitos esforços e recursos do Poder Executivo Estadual, fato que enseja, igualmente, maiores reflexões acerca do problema e sua condução pelo Estado de Minas Gerais. Apenas a título de ilustração, a Procuradoria Administrativa e de Pessoal (responsável pelo acompanhamento dessas demandas na capital) conta, hoje, com quarenta e nove Procuradores do Estado, sendo o maior órgão de advocacia contenciosa da capital, em número de Procuradores do Estado, superando igualmente todos os órgãos do interior. É de se destacar, por oportuno, que a demanda de pessoal para fazer frente a esses conflitos também se alastra para o interior e para fora da Advocacia-Geral do Estado, ocupando servidores administrativos de gestão de recursos humanos, em todo o Poder Executivo, responsáveis pela prestação de informações e cumprimento das decisões judiciais.

Quanto à natureza desses litígios, as questões conflituosas por remuneração se dividem, em regra, por três categorias: a saber: a) cobrança, quando não se discute a existência (formal) do direito à parcela, sendo que o não pagamento se dá por restrições orçamentárias do Estado ou por falta de comprovação dos requisitos à percepção por parte do servidor na esfera administrativa; b) equiparação, quando os agentes buscam comprovar que exercem ou exerceram funções superiores ou diferentes daquelas para as quais foram recrutados e por tal razão buscam a complementação remuneratória cabível; c) reinterpretação de normas, quando os servidores e Estado divergem da interpretação do conjunto de normas que compõem a carreira ou remuneração, e os efeitos financeiros dessas divergências.

Dada a natureza dos litígios, pode-se observar que a sua resolução poderia, em tese, ser conduzida fora do Poder Judiciário, ou mesmo evitada a controvérsia, através da concessão administrativa, ou fomento às arenas administrativas de solução de conflitos, contudo, por razões que discorreremos, isso não ocorre de maneira eficiente.

Ou seja, considerando suas implicações em termos de gestão de recursos humanos, de capacidade de planejamento, de imprevisibilidade financeira, de um lado; e, de outro lado, os próprios recursos humanos, institucionais e financeiros que o acompanhamento e a atuação nos processos requerem do Estado, dado seu volume e magnitude, o conflito judicial

por questões remuneratórias decorrentes das relações funcionais entre agentes públicos e o Estado de Minas Gerais se apresenta como um problema relevante de gestão pública. Tal problema, para além das fronteiras do processo judicial, com suas teses e recursos, deve ser aprofundado também sob a perspectiva administrativa.

Dessa feita, a partir do acúmulo e da sobrecarga de processos judiciais, bem como da constatação de que órgãos e entes públicos nacionais figuram como maiores litigantes, destacamos o conflito judicial entre o Estado de Minas Gerais (Poder Executivo) e seus agentes públicos, por controvérsias remuneratórias, com vistas a compreender as razões que levam tal conflito à judicialização recorrente.

Compreende-se, neste trabalho, que a utilização do Poder Judiciário como arena preponderante para a solução desses conflitos decorre de uma opção da gestão de pessoas do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, na medida em que, por meios outros e fora do ambiente judicial, não implementa (e não quer implementar) mecanismos eficazes de solução ou minimização dos conflitos.

Atuaria, portanto, o Poder Executivo do Estado, como um clássico litigante (jogador) habitual, conduzindo as controvérsias remuneratórias em face de seus agentes para a arena judicial, naturalmente. A comprovação desse comportamento por parte do Estado de Minas Gerais e a descrição dos motivos pelos quais se apresenta é, portanto, o objeto da pesquisa.

Ao final, revela-se importante frisar e como já dito acima, que o presente trabalho não desconhece que a exacerbada litigância judicial entre Estado e seus agentes públicos possui outras causas para além do comportamento da Administração como, a título de exemplo, a existência de “advocacia de massa” em que profissionais do Direito oferecem serviços a categorias de servidores para demandas judiciais repetitivas de questões remuneratórias, muitas vezes associados a sindicatos ou associações de classe.

Todavia, o foco no comportamento estatal se justificou na medida em que a partir dele soluções fora do Poder Judiciário podem vir a ocorrer. Em nossas observações, o papel do Ente Público na oferta de soluções fora do processo judicial é central, posto que, por ele, meios administrativos de soluções de controvérsias podem, ou não, existir e serem priorizados. Dessa forma, a centralidade do papel do Estado, em nossa visão, justifica o foco em uma das concausas que fomentam o problema pesquisado: a litigância judicial habitual do ente público.

### 3. PRESSUPOSTOS TEÓRICOS E HIPÓTESE

#### 3.1 Tipologia das partes e teoria da capacidade das partes de Marc Galanter

O referencial teórico da pesquisa se utiliza, inicialmente, da tipologia das partes e da teoria da capacidade das partes idealizadas pelo professor Marc Galanter<sup>9</sup>. Segundo Franco (2018, p. 176), o trabalho de Galanter é considerado um divisor de águas no estudo da litigância processual, sendo que sua obra é classificada pela *Social Science Citation Index* (Índice de Citações de Ciências Sociais, em tradução livre) como uma citação clássica que está presente no *ranking* dos quinze artigos mais citados no mundo no campo da pesquisa jurídica, tendo sido traduzido para diversos idiomas. A tipologia das partes, criada por Galanter, institui a diferenciação entre os *repeat players* (jogadores habituais) e os *one-shooters* (participantes eventuais)<sup>10</sup> nos processos judiciais. A partir dela, a teoria da capacidade das partes visa a uma finalidade redistributiva direcionada a equalizar as presumidas diferenças processuais, econômicas e estruturais existentes entre esses dois tipos de partes.

Assim, como bem esclarece Franco (2018), ao examinar o sistema legal a partir das diferentes características estruturais das partes, Galanter propôs alternativas para a implantação de redistribuição aplicável para todos os tipos de enfrentamentos entre sujeitos com discrepantes níveis de experiência e capacidade econômica. O seu objetivo explícito era questionar sobre quais condições a litigância pode ser redistributiva, considerando uma sociedade na qual os sujeitos, com diferentes níveis de riqueza e poder, estão constantemente posicionados em relações competitivas e pouco cooperativas na defesa de interesses antagônicos.

---

<sup>9</sup> Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Wisconsin (*University of Wisconsin Law School*) nos EUA. Teoria exposta no artigo intitulado *Why the “Haves” Come Out Ahead: Speculations on the Limits of Legal Change* (“Por que quem tem sai na frente: especulações sobre os limites da transformação no Direito”, em tradução), publicado originalmente na revista jurídica intitulada *Law and Society Review* no ano de 1974.

<sup>10</sup> Quanto à tradução adotada para *repeat player* e *one-shooter*, nos valeremos da tradução oficial para Língua Portuguesa proposta por Chasin (2018, p. 46), em que esclarece: No original, “*repeat player*” [“jogador que se repete”] e “*one-shooter*” [“atirador de um só disparo”]. Esses termos foram difundidos, em português, a partir da tradução do livro *Acesso à justiça*, de Mauro Cappelletti e Bryant Garth, como “litigantes habituais” e “litigantes eventuais”. Optou-se aqui por conservar os adjetivos de tais expressões, alterando-se, porém, o substantivo. Isso por que, segundo o próprio autor, os termos em inglês possuem uma acepção coloquial, o que permite o seu uso para além do universo do direito. Para o primeiro caso, optou-se pelo substantivo “jogador”, que supõe alguém já inteirado com as regras. No segundo, utiliza-se o termo “participante”, que, por não remeter necessariamente a essa familiaridade, se ajusta melhor à posição do *one-shooter*. Além disso, a opção por “jogadores habituais” e “participantes eventuais” permite melhor diferenciar as abreviações (JH e PE).

A questão específica proposta pelo professor Galanter, portanto, era saber sob quais condições a litigância poderia ser redistributiva, tomando litigância no sentido mais amplo de apresentação de demandas a serem decididas pelos tribunais (ou órgãos equivalentes) e toda a penumbra de ameaças, subterfúgios e demais circunstâncias que envolvem tal apresentação. Ou seja, ao analisar o sistema de justiça, Galanter procurou identificar em qual medida a discrepância de forças econômicas e organizacionais entre sujeitos do processo judicial poderia influenciar em decisões favoráveis ou em mudanças de regras igualmente favoráveis e, a partir disso, propor caminhos para redução dessa desigualdade.

A busca por essa redistributividade parte do pressuposto, pois, que existe uma real assimetria de forças entre sujeitos processuais, sendo que existem aqueles com maiores capacidades para a condução das demandas (geralmente por força econômica) e que, por essa razão, extraem do padrão repetitivo de litígios vantagens para influenciar o julgamento em seu favor. Tal constatação explica o título da obra “*Por que quem tem sai na frente*”, em alusão à diferença de forças entre diferentes tipos de litigantes processuais e as vantagens decorrentes.

### 3.1.1 Tipologia das partes e capacidade das partes: descrição da teoria

Segundo Galanter (1974), em razão de diferenças em seus tamanhos, no estado do direito e em seus recursos, alguns dos atores na sociedade têm muitas oportunidades para utilizar os tribunais (no sentido amplo) para apresentar (ou se defender de) reclamações, enquanto outros fazem isso apenas raramente. Podem-se dividir esses atores entre aqueles que recorrem aos tribunais apenas ocasionalmente - Participantes Eventuais (PE) - e aqueles Jogadores Habituais (JH) que se envolvem em várias litigâncias similares ao longo do tempo.

Em uma simplificação, o cônjuge em um caso de divórcio, o requerente por acidente de trânsito, o acusado criminalmente seriam exemplos de PE. De outro turno, a empresa de seguros, o promotor de justiça, a empresa financeira seriam JH. Galanter (1974) esclarece que essa definição corresponde a tipos ideais, e que devemos pensar PE/JH mais como um *continuum* do que como um par dicotômico.

Partindo, portanto, desses tipos idealizados, tipicamente o jogador habitual é uma unidade maior e suas apostas e riscos menores nos processos unitariamente considerados, seja em comparação ao seu tamanho, capacidade econômica ou estrutura organizacional.

O participante eventual, por outro lado, se mostra em regra uma unidade menor e suas apostas e riscos, representadas por um resultado tangível do caso, podem ser altas em relação ao valor total, para arriscar suportá-las. Ou pode, ainda, sofrer do problema oposto: suas

demandas podem ser tão pequenas e inadministráveis que o custo de cobrá-las excede a qualquer expectativa de benefício.

Com efeito, o JH seria, na visão de Galanter (1974), um participante que já teve e antecipa a litigância repetitiva, que corre poucos riscos com o resultado de qualquer caso e que possui recursos para perseguir seus interesses de longo prazo. O PE, por sua vez, possui demandas judiciais muito amplas (em relação ao seu próprio tamanho) ou muito pequenas (em relação ao custo da resolução) para serem administradas rotineira e racionalmente.

Em arremate, Galanter (1974) esclarece que, dada a discrepância de forças, é de se esperar que os jogadores habituais participem do jogo da litigância de maneira diferente, possuindo as seguintes vantagens:

1. **Os JHs, por já terem feito isso antes, têm conhecimento prévio.** Eles são capazes de estruturar a transação seguinte e construir um registro.
2. **JHs desenvolvem expertise e têm pronto acesso a especialistas.** Eles desfrutam de economias de escala e têm baixos custos iniciais em qualquer caso.
3. **JHs têm oportunidades para desenvolver relações informais facilitadoras com os encarregados institucionais.**
4. **O JH precisa estabelecer e manter sua credibilidade como um combatente.** O interesse que possui em sua “reputação de negociador” serve como um recurso para estabelecer “compromissos” a respeito de suas posições. Sem uma reputação desse tipo a manter, o PE tem mais dificuldade em se envolver de maneira convincente na negociação.  
(...)
5. **JHs podem jogar com as probabilidades.** Quanto mais o caso em questão vai sendo revelado para o PE, mais provavelmente ele irá adotar uma estratégia “minimax” (minimizar a probabilidade de perda máxima). Uma vez que a aposta é relativamente menor para os JHs, eles podem adotar estratégias calculadas para maximizar o ganho relacionado a uma longa série de casos, mesmo quando isso envolve o risco de perda máxima em alguns deles.  
(...)
6. **JHs podem disputar tanto regras quanto ganhos imediatos.** Para eles vale a pena, antes de tudo, despender recursos a fim de influenciar a elaboração das regras relevantes por meio de métodos tais como o lobby. (É a expertise que acumulam lhes permite fazê-lo persuasivamente.)
7. **JHs também podem disputar as regras da própria litigância,** ao passo que é improvável que um PE o faça. Isto é, existe uma diferença em relação ao que eles consideram como resultado favorável. Dado que sua aposta no resultado imediato é alta e que por definição um PE é despreocupado com o resultado de semelhante litígio no futuro, ele terá pouco interesse naquele elemento do resultado que pode influenciar a disposição do julgador da próxima vez. Para o JH, por outro lado, qualquer coisa que favoravelmente influencie os resultados de casos futuros vale a pena [...] (GALANTER, 1974, p. 48-51).

Depreende-se, pois, a diferença essencial entre JHs e PEs. Ao passo que o participante eventual está, conforme idealizado, em busca da maximizar o ganho tangível imediato na demanda judicializada, o jogador habitual busca maximizar seu ganho efetivo em uma série de casos semelhantes. Assim sendo, o JH pode estar disposto a trocar o ganho imediato em um caso, pelo ganho normativo a acobertar seus interesses futuramente.

Galanter (1974) esclarece que, se partirmos do princípio de que os aparatos institucionais para litigância estão sobrecarregados, poderíamos então presumir que os JHs desistem da discussão (seja por negociação, seja por não recorrer) nos casos nos quais aguardam resultados normativos desfavoráveis. Como eles esperam litigar novamente, JHs podem optar por levar a julgamento (ou a recurso) apenas os casos que consideram como os mais prováveis para produzir normas favoráveis. Por outro lado, PEs estão dispostos a trocar por ganhos tangíveis a possibilidade de construir uma “boa jurisprudência”. Em conclusão, poderíamos esperar que o corpo de casos “precedentes” - isto é, capazes de influenciar o resultado de casos futuros - fosse relativamente inclinado em direção aos JHs.

Por óbvio não se pode inferir que a toda a construção normativa ou jurisprudencial ocorre por obra ou em favor de jogadores habituais, tampouco compreender que seus objetivos são sempre normativos. Contudo, diante da assimetria de forças, compreende-se que estes possuem maiores capacidades e oportunidades para influenciar essa construção.

A análise da assimetria de forças prossegue e ganha corpo a partir do momento em que se direciona, igualmente, para outros elementos que interferem no resultado das demandas, a saber: advogados, aparatos institucionais e regras.

Quanto aos advogados, assevera o autor que JHs (que tendem a ser unidades maiores), por poderem pagar serviços jurídicos mais regularmente, em maiores quantidades, em atacado (mediante adiantamento) e a tarifas mais altas, teriam serviços de melhor qualidade. Eles teriam melhor informação (especialmente onde existem restrições de informação sobre serviços jurídicos). O JH não apenas teria de saída mais habilidades, como também mais continuidade, melhor arquivamento dos registros, mais trabalho antecipado e preventivo, mais experiência e prática especializadas em áreas pertinentes e mais controle sobre a assessoria jurídica (GALANTER, 1974).

Aos advogados dos PEs, de outro lado, atribui-se a possibilidade de minimização das discrepâncias estruturais através da especialização, na medida em que advogados especializados em litígios de determinada natureza (em face de JHs, inclusive) também adquirem conhecimento e experiência em razão da repetição. Contudo, essas vantagens ainda sim são limitadas, na medida em que não lhes é possível tratar uma série de PEs como se um JH fossem, arriscando algumas demandas com vistas a um resultado normativo futuro, tampouco lhes é possível favorecer a demanda de determinado PE em detrimento de outro (GALANTER, 1974).

Assim, nas palavras do mencionado autor, a existência de uma advocacia especializada no lado PE está longe de superar as vantagens estratégicas fundamentais dos JHs:

sua capacidade para estruturar a transação, apostar nas probabilidades e influenciar tanto o desenvolvimento normativo quanto políticas de execução.

Quanto aos aparatos institucionais, a teoria atribui aos JHs vantagens comparativas em razão das características básicas do sistema judicial para o tratamento das demandas, a saber: passividade e sobrecarga. Conforme esclarece Galanter (1974) essas instituições judiciais são passivas, “reativas” - elas precisam ser mobilizadas pelo requerente - o que confere vantagem ao demandante que possui informação, capacidade para superar barreiras de custo e habilidade para navegar por exigências procedimentais restritivas. Além disso, elas também são passivas no sentido de que, uma vez iniciado o caso, é responsabilidade de cada parte continuar com ele. Como se percebe, o sistema judicial compreende as partes como iguais, quando nem sempre o são, dada a diferença de recursos entre elas.

Em complemento, Galanter (1974) pondera que as vantagens conferidas pela passividade institucional são reforçadas pela sobrecarga crônica que costuma caracterizar essas instituições. Afinal, tipicamente há muito mais demandas do que recursos institucionais para o julgamento integral de cada uma.

Dessa maneira, a sobrecarga aumenta o custo e o risco do julgamento, além de blindar as regras existentes contra questionamentos, o que diminui as oportunidades de mudá-las, situação que tende a favorecer os beneficiários das regras existentes. Ademais, ao intensificar a dificuldade de contestação das práticas correntes, a sobrecarga também favorece aqueles que se beneficiam da negligência (ou da violação sistemática) às regras.

De mais a mais, a sobrecarga tende a proteger o possuidor - ou seja, a parte que tem dinheiro ou bens - contra o requerente. Na maior parte das vezes, isso conta para favorecer os JHs em detrimento dos PEs.

Aparatos institucionais sobrecarregados, em última análise, induziriam a maior alocação de recursos para a solução dos problemas dos JHs, posto que mais organizados, atentos e influentes. Como bem arremata o professor Galanter (1974, p. 85), “aparatos institucionais sobrecarregados e passivos constituem o cenário no qual as vantagens de posição estratégica e serviços jurídicos dos JHs podem operar por completo”.

Por fim, restam as regras, que tendem a favorecer interesses mais antigos e culturalmente dominantes no ambiente judicial. Isso não significa, na compreensão da teoria, que elas sejam explicitamente traçadas para favorecer esses interesses, mas sim que aqueles grupos que se tornaram dominantes articulam de modo bem-sucedido suas operações às regras pré-existentes (GALANTER, 1974).

Ao final de sua conceituação da tipologia das partes e capacidade das partes, o Galanter (1974) apresenta o seguinte quadro que resume e indica as camadas de vantagens aproveitadas por diferentes (mas em grande medida sobrepostas) classes de “quem tem” -que se entrelaçam, se reforçando e se protegendo mutuamente.

Quadro 1– Por que quem tem tende a sair na frente

	<b>Vantagens</b>	<b>Aproveitado por</b>
<b>Partes</b>	Capacidade para estruturar transações <i>Expertise</i> , especialização, economia de escala Estratégia a longo prazo Capacidade para disputar as regras Reputação de negociador Capacidade para investir em penetração	Jogador habitual (grande, profissional*)
<b>Serviços jurídicos</b>	Prática, especialização, continuidade	Organizados, profissionais*, ricos
<b>Aparatos insitucionais</b>	Passividade Barreiras de custo e atraso Prioridades favoráveis	Ricos, experientes, organizados Proprietários, possuidores Beneficiários de regras existentes Organizados, atentos
<b>Regras</b>	Regras favoráveis Barreiras do devido processo	Mais antigos, culturalmente dominantes Proprietários, possuidores

Fonte: Galanter, 1974.

### 3.1.2 Contextualização da tipologia das partes e da teoria da capacidade das partes à realidade brasileira

A despeito da teoria de Galanter ter sido concebida diante da e para a realidade norte americana, pode-se dizer que os pesquisadores brasileiros (MANCUSO 2015; FRANCO 2018; ASPERTI *et al* 2019), em boa medida compartilham da visão apresentada por ele acerca do comportamento das partes habituais e eventuais no processo judicial, bem como de suas vantagens e/ou desvantagens comparativas.

É claro que não se pode desconsiderar que o sistema jurídico-processual norte americano e brasileiro foram, respectivamente, construídos sobre bases históricas e conceituais distintas, lá a *common law*, cá a *civil law*. Contudo, a despeito da diferença na matriz processual, a distinção de comportamentos entre sujeitos do processo, tanto aqui, quanto lá, se refere muito

mais à estratégia processual adotada pelas partes, em suas respectivas realidades, diante das regras processuais que lhes são apresentadas, do que para a existência (ou inexistência) de assimetria de forças e incentivos desiguais para a busca da arena judicial na solução de conflitos entre as duas categorias de litigantes em cada um dos países. Assim, dada a clareza dos argumentos comportamentais das partes apresentada pelo autor norte americano, sua teoria tem sido assimilada no Brasil.

Em uma das primeiras obras em publicação nacional a discorrer sobre o tema, Capeletti e Garth (1988), ao apresentarem a teoria de Galanter, reafirmam que as organizações possuem recursos financeiros consideráveis e vantagens óbvias ao propor e defender demandas, seja porque podem pagar para litigar, seja porque podem suportar as delongas do litígio. Concluem esses autores, que os litigantes organizacionais são, sem dúvidas, mais eficientes que os indivíduos, havendo menos problemas em mobilizar as empresas no sentido de tirarem vantagens de seus direitos, o que com frequência se dá exatamente contra aquelas pessoas comuns que, em sua condição de consumidores, por exemplo, são as mais relutantes em buscar amparo do sistema judicial.

Mancuso (2015) pondera que o conflito, uma vez judicializado, passa a se desenvolver em modo desigual em face das partes, conforme se trate daquela que usualmente comparece aos órgãos judiciários, ou daquela que raramente aí tem acesso, na condição de autor, réu ou interveniente. Aí se configuram duas classes de litigantes, tanto pessoas físicas como jurídicas: (a) os habituais, (*repeat players*), que trabalham em economia de escala em sua relação com a Justiça estatal (têm departamento jurídico próprio, contratam advocacia de partido ou mantêm Procuradorias organizadas) e por isso não são propriamente prejudicados pelas mazelas e deficiências da justiça oficial (isso quando delas não tiram proveito, apostando no quanto pior melhor); (b) os eventuais (*one-shooters players*), que raramente comparecem ao serviço judiciário estatal, e, por isso mesmo, lhes pesam extraordinariamente os ônus, encargos e riscos inerentes ao processo.

Já Sadek (2004), ao defender reformas no Poder Judiciário brasileiro, afirma que, nos moldes atuais, há um paradoxo: demandas de menos e demandas de mais. Ou seja, de um lado, expressivos setores da população acham-se marginalizados dos serviços judiciais, utilizando-se, cada vez mais, da justiça paralela, governada pela lei do mais forte, certamente menos justa e com altíssima potencialidade de desfazer todo o tecido social. De outro, há os que usufruem em excesso da justiça oficial, gozando das vantagens de uma máquina lenta, travancada e burocratizada. As deficiências do aparelho judicial, somadas aos ritos processuais, criariam situações de vantagem e/ou privilégios, portanto, de desigualdade.

Pimenta (2000), ao retratar os desafios para a conciliação nos processos que tramitam na Justiça do Trabalho, apresenta, em sua visão, e a partir da teoria de Galanter, quais são as vantagens dos litigantes habituais em face dos litigantes eventuais:

- a) maior experiência com o Direito, que lhes possibilita melhor planejamento de cada litígio e do conjunto de litígios em que eles estão ou estarão envolvidos;
- b) o litigante habitual tem economia de escala, porque tem mais casos (o que significa que, para cada um deles, ser-lhe-á menos oneroso atuar em Juízo; por exemplo, em se tratando das mesmas lesões eventualmente cometidas contra um número expressivo de empregados, suas defesas e seus meios de prova serão sempre iguais, padronizados ou ao menos semelhantes);
- c) o litigante habitual tem oportunidades de desenvolver relações informais com os membros da instância decisora (que, embora não sejam capazes de influenciar o conteúdo de suas decisões imparciais, não deixam de constituir uma vantagem adicional, ao menos para lhe permitir saber qual a melhor maneira de se conduzir ao longo dos feitos e de se argumentar da forma mais persuasiva possível, em função de seu conhecimento das posições de cada julgador, já manifestadas em casos similares);
- d) ele pode diluir os riscos da demanda por maior número de casos (o que por sua vez vai diminuir o peso de cada derrota, que será eventualmente compensado por algumas vitórias);
- e) ele pode testar estratégias diferentes com determinados casos (de natureza material ou processual), de modo a criar precedentes favoráveis em pelo menos alguns deles e a garantir expectativa mais favorável em relação a casos futuros (PIMENTA, 2000, p. 41).

Anjos e Feitosa (2012) compreendem que a forte assimetria entre os grupos de litigantes frequentes e esporádicos transparece no que diz respeito à importância conferida ao conflito por cada um dos lados.

Na visão desses autores, para o litigante frequente, o que interessa é o benefício da economia de escala, ou seja, quanto maior a combatividade do seu departamento jurídico, mais baixo se tornará o investimento inicial para cada litígio, uma vez que tal aparato, montado pelas empresas, apresenta custos de manutenção quase fixos e bastante dispendiosos por natureza, os quais, para serem compensadores, devem, tal qual o restante da empresa, funcionar de acordo com lógica do mercado. Por outro lado, para os litigantes esporádicos, em sua maioria pessoas singulares e pouco habituadas ao ambiente dos tribunais, o valor do litígio é demasiado importante, já que não são dotados dos recursos necessários para essa finalidade e não dispõem de nenhuma preparação prévia para enfrentar tais situações. Para esse grupo, concluem, tais situações não são planejadas, mas decorrem de um problema real, que necessariamente demandou seus esforços para que pudesse ser resolvido em juízo. Assim, o despreparo natural decorrente da ausência de escala empresarial para suportar os altos custos desestimula os litigantes esporádicos, pessoas singulares, a se inserirem na rotina de litígios de baixa intensidade.

Economides (1999), ao comparar as habilidades inerentes aos litigantes habituais ou ocasionais, relata que, quanto aos últimos, claramente falta “competência legal” (algo mais do que o mero controle dos recursos econômicos), ou seja, a habilidade de aplicar compreensão estratégica, ou *know-how* tático, de modo a administrar o sistema judiciário para assegurar vantagens de longo prazo.

Asperti *et al* (2019), ao analisarem a litigância judicial brasileira sob a luz da teoria de Galanter, expõem que:

Uma das principais afirmações de Marc Galanter em seu artigo seminal é que litigantes têm diferentes capacidades para operar os sistemas legais e judiciais e que esse desequilíbrio pode facilmente derrotar os resultados esperados das reformas legais (GALANTER, 1974). **Os perfis brasileiros de processos e litígios judiciais parecem ilustrar perfeitamente a hipótese** (ASPERTI *et al*, 2019, p. 15, tradução e grifo nossos).

A partir disso, os autores concluem que o sistema judicial brasileiro é, pelo menos em teoria, igualmente aberto a todos, mas a realidade mostra exatamente o oposto, pois sua estrutura e regras institucionais são interpretadas em favor de alguns litigantes, ainda que muito frequentes, que se beneficiam da complexidade do sistema e da quantidade em larga escala de processos judiciais pendentes e reivindicações. Ironicamente, esses litigantes, na visão deles, não precisam do sistema para resolver seus litígios, uma vez que podem conceber outros mecanismos (melhor cobrança de dívidas, práticas bancárias ou serviços mais efetivos e adequados na administração da seguridade social) para resolver conflitos com os indivíduos com quem eles se relacionam (ASPERTI *et al*, 2019).

Como se vê, pela reprodução acima transcrita da bibliografia nacional, a teoria de Galanter não encontra resistência em se aplicar à realidade brasileira, ao menos na visão da maioria dos pesquisadores, e a despeito das diferenças entre os sistemas jurídico-processuais norte americano e brasileiro.

Partindo dessa assimilação da teoria americana ao contexto nacional, procura-se analisar para o objeto pesquisado, qual seja, o conflito judicial repetitivo entre Estado de Minas Gerais e seus agentes públicos por remuneração, eventuais vantagens e desvantagens comparativas entre o Poder Público, compreendido como jogador habitual, e servidores, individualmente considerados participantes eventuais.

Assim, a despeito da variação de abordagens entre os autores explicitados, depreende-se um ponto de interseção entre elas: a assimetria de forças entre os diferentes tipos de partes (habituais e ocasionais). Dessa feita, o que se busca avaliar na análise empírica adiante é em qual medida o Estado de Minas Geras se mostra um jogador habitual no conflito analisado,

quais vantagens possui dentro do espectro contínuo teorizado por Galanter e as razões pelas quais opta em resolver conflitos através do processo judicial, quando há possibilidade de resolução autocomposta.

### 3.1.3 Caracterização da Administração Pública brasileira à luz da teoria de Galanter

A despeito da assimilação da tipologia das partes e da teoria da capacidade das partes na literatura científica brasileira, bem como a comprovação empírica em diversos relatórios que retratam as organizações públicas como os maiores clientes do sistema jurisdicional, conforme apresentado no capítulo um, revelam-se, ainda, absolutamente incipientes, na literatura brasileira, estudos que enquadrem os órgãos e entidades públicas como reais jogadores habituais do sistema de justiça e, como tal, usuários de vantagens comparativas por assimetria de forças em face de seus adversários, em última análise a própria população.

Essa situação é especialmente problemática se considerarmos que Estado e suas organizações públicas deveriam ser, no rigor do artigo 3º da Constituição Federal de 1988, entes voltados à materialização dos direitos e garantias lá elencados (BRASIL, 1988). Com efeito, a utilização, pela Administração Pública, do sistema de justiça de forma desigual em face dos demais jurisdicionados, a partir de uma lógica individualista, poderia, em última análise, revelar até mesmo o descumprimento, por parte do Estado, de seus objetivos fundamentais e constitucionalizados.

Uma das poucas obras sobre esse tema, e paradigmática, diga-se de passagem, é o estudo de Franco (2018). Esse autor compreende que as pessoas jurídicas que compõem a Administração Pública são as maiores responsáveis pela manutenção e pelo agravamento do cenário de crise da justiça hoje vivenciado no Brasil, aproveitando-se dessa situação, em boa parte dos casos, justamente para usufruir de vantagens na esfera da litigância repetitiva. A disseminação de uma prática processual exageradamente litigiosa é fator que sugere o interesse da Administração Pública na preservação de uma cultura jurídica que valoriza a excessiva judicialização das controvérsias, ainda que à custa da potencial falência do sistema público jurisdicional. Para Franco (2018), essa situação é no mínimo paradoxal:

A ineficiência do Estado na concretização de políticas públicas gera violação sistemática e inefetividade em massa de direitos de cidadãos, os quais, inconformados, optam pela judicialização do conflito. Como consequência, há uma explosão de processos judiciais repetitivos e individuais, os quais o Judiciário não consegue absorver de forma satisfatória. Ao final, nem a Administração Pública cumpre a sua função de aplicar a lei e implementar políticas públicas, e nem o Judiciário desempenha o seu papel de dirimir os conflitos e gerar pacificação social (FRANCO, 2018, p. 232).

O autor enumera algumas práticas, equivocadas em sua visão, comumente empreendidas por entes pertencentes à Administração Pública espalhados pelo Brasil, que podem ser apontadas como causas para a manutenção de uma cultura jurídica de perpetuação do alto nível de litigiosidade, destacando-se:

- a) a preferência generalizada pela judicialização de controvérsias em toda e qualquer hipótese, em vez da análise acerca da possibilidade do emprego de medidas de prevenção de litígios;
- b) a ausência ou insuficiência do emprego de métodos profissionais de gestão do passivo de processos judiciais, inclusive sem o controle da quantidade e dos tipos de processos judiciais em tramitação nas procuradorias públicas, e muitas vezes sem a utilização de tecnologia informática adequada;
- c) a falta de exame detalhado do risco da atuação processual em demandas repetitivas, ocasionando potencial aumento de ônus sucumbenciais com consequente impacto no orçamento público;
- d) a inexistência de fóruns de resolução de disputas na esfera administrativa e extrajudicial, inclusive na fase pré-processual, além de um considerável desestímulo ao emprego de meios adequados e consensuais de resolução de disputas por parte das procuradorias públicas;
- e) a inexistência de normatização e/ou a previsão de sérias restrições na legislação autorizativa da celebração de acordos, impondo limites excessivamente rígidos à autonomia funcional dos procuradores públicos para definir estratégias processuais que envolvam o emprego de meios consensuais ou extrajudiciais de solução de conflitos;
- f) a exigência de que os procuradores públicos interponham recursos e medidas processuais até a última instância, ainda que seja claro o propósito protelatório e/ou esteja em desconformidade com precedentes judiciais vinculantes, como decorrência da ideia de que a manutenção de um processo judicial até o esgotamento das possibilidades recursais é dever do procurador público e/ou é mais benéfica para o erário público;
- g) a insistência na prática de atos administrativos em desconformidade com entendimentos jurisprudenciais dominantes, e/ou com interpretações dúbias da legislação, e/ou de constitucionalidade discutível, e/ou em desconformidade com pareceres jurídicos, e/ou sem prévia consulta às procuradorias públicas;
- h) a perpetuação da tradição de que o processo judicial pode ser tratado como um instrumento de rolagem de dívidas do Poder Público, e/ou de postergação no adimplemento de direitos dos cidadãos, e/ou de concretização de interesses particulares de determinado mandatário ou agente político;
- i) o entendimento de que a advocacia pública é função de governo, e não função de Estado, e que, portanto, serve para a instrumentalização de interesses particulares e transitórios de governantes eleitos para mandatos temporários;
- j) a condução e a implementação de políticas públicas sem o prévio controle de juridicidade por parte das procuradorias públicas, e/ou sem o embasamento jurídico adequado, e/ou baseadas em entendimentos proferidos por assessorias jurídicas de baixo nível técnico (especialmente no caso de municípios pequenos), e/ou sem o comprometimento com a proteção do patrimônio público;
- k) a ausência de comunicação institucional entre o Executivo e o Legislativo, o que pode levar à edição de legislação falha ou atécnica, e muitas vezes respaldadas em decisões administrativas equivocadas;
- l) a conivência com as sucessivas tentativas de transferência, do Executivo para o Judiciário, da responsabilidade e da instância decisória relativamente à implementação de políticas públicas;
- m) a opção pelo ajuizamento de execuções fiscais economicamente inviáveis, no caso de créditos com baixa repercussão ao erário público ou com irrelevante impacto na contabilização dos níveis de arrecadação ou recuperação de crédito, associada à resistência na utilização de mecanismos administrativos de cobrança de dívida ativa (v.g., por meio de protesto lavrado em cartório). (FRANCO, 2018, p. 236-237).

Nessa mesma linha de compreensão, Asperti *et al* (2019) expõem que a Administração Pública no Brasil ocupa, em tribunais, as maiores posições, seja como demandante, seja como demandada, possuindo influência institucional e normativa.

Segundo esses autores, ao longo dos anos, as regras processuais brasileiras concederam várias prerrogativas regulatórias à Administração Pública, que tem consideravelmente procedimentos processuais mais longos, acesso mais fácil aos tribunais superiores (Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça) e isenção do pagamento de taxas judiciárias. Essas vantagens normativas proporcionaram uma posição privilegiada para a Administração Pública em tribunais. Concluem que Administração Pública, fornecedores de produtos e prestadores de serviços são os principais litigantes no Brasil e, portanto, os principais usuários desse sistema judicial congestionado ASPERTI *et al*, 2019).

Nesse mesmo sentido, Gabbay e Cunha (2012) enumeram uma série de situações nas quais o Poder Público “contribui para a construção do ambiente de litigiosidade”, tais como:

- a) a implementação de práticas gerenciais e a condução de políticas públicas de forma desorganizada e sem o necessário respaldo jurídico, o que gera litígios que poderiam ser evitados por meio de uma gestão preventiva de potenciais conflitos;
- b) a “forma de regulamentação das relações público-privadas e entre os próprios entes privados, marcada pelo excesso de normas e por “zonas cinzentas de regulamentação”, o que favorece “o surgimento de conflitos interpretativos acerca do Direito aplicável a determinada situação de fato, bem como de oportunidades para a criação de teses jurídicas que chegam ao Judiciário”;
- c) a insistência na cobrança judicial de dívidas ativas, o que gera um grande volume de execuções fiscais nos órgãos judiciários. (GABBAY; CUNHA, 2012, p. 28).

Facci (2016) afirma ser notório que o Estado é o maior usuário do serviço de prestação de justiça no Brasil, sendo a judicialização das controvérsias administrativas e a intransigência da Administração Pública em juízo fatores importantes para se compreender o quadro de absoluto entupimento de processos no Poder Judiciário.

Todo esse cenário de litigiosidade exagerada fomentada pelo Poder Público deságua na necessidade, como conclui Franco (2018), de uma mudança da cultura jurídica de tratamento dos conflitos cíveis por parte da Administração Pública, em prol da expansão do emprego de técnicas de prevenção de conflitos, de gestão racional de processos judiciais e de solução adequada de disputas, sejam jurisdicionais ou não jurisdicionais, utilizadas tanto na fase preventiva ou repressiva, como na esfera judicial ou extrajudicial.

Em nossa visão, e especificamente sobre o objeto de pesquisa proposto, compreende-se, como melhor será esclarecido abaixo, o Estado de Minas Gerais como um real jogador habitual (ou litigante habitual) em face de seus agentes públicos, no conflito

remuneratório, ou seja, o Estado deliberadamente fomentaria a remessa dessas questões ao Poder Judiciário. As razões desse comportamento merecem investigação com vistas a permitir o desenvolvimento de ferramentas e métodos de gestão de pessoas e a pacificar essas relações de trabalho.

### **3.2 Disfunções da burocracia e resistência às reformas**

Se a Administração Pública brasileira se comporta como um grande, quando não o maior, litigante do sistema de Justiça nacional, sendo essa uma postura especialmente problemática, não só em razão do congestionamento ocasionado nos Tribunais pelo excessivo número de processos, como também pela frustração social decorrente da reiterada negativa de direitos, é de se investigar quais as razões que levam a essa conduta.

Com efeito, compreendemos, como se descreverá ao longo, que a principal razão a determinar a reiterada opção pelo litígio pela Administração e a postura de litigante (jogador) habitual, no específico caso do conflito remuneratório entre o Estado de Minas Gerais e seus agentes públicos, são as disfunções do modelo organizacional burocrático ao qual se orienta o Estado, em especial a resistência às mudanças.

Nesse contexto, as dificuldades e constrangimentos observados no processo decisório da organização burocrática do Estado de Minas Gerais (Poder Executivo) levam, como já adiantado, à não modificação de posturas (por resistência a mudanças) que poderiam, em tese, reduzir o conflito remuneratório em face de seus agentes e evitar o litígio habitual. Ações como modificação do marco legal das carreiras, ou pagamento administrativo de parcelas remuneratórias já consolidadas, ou regulamentação de fatos que ensejam remuneração extra ou especial, são reiteradamente evitadas pelos gestores públicos.

Dessa maneira, a manutenção do estado das coisas na organização acaba por deslocar a solução das controvérsias por remuneração para fora de sua arena de atuação, ou seja, o conflito que poderia ser minimizado administrativamente a partir de ações de mudança na organização, se encaminha ao Poder Judiciário como efeito do imobilismo organizacional, levando o Estado à posição de grande litigante. É o que se pretende esclarecer nas laudas que se seguem.

#### **3.2.1 Modelo burocrático**

Max Weber (2004), em sua clássica obra *Economia e Sociedade*, chama de dominação a probabilidade de encontrar obediência para ordens específicas (ou todas) dentro

de determinado grupo de pessoas. Nesse contexto, entre as razões que levam à dominação, há crença e legitimidade. Weber classifica dominações legítimas em caráter: racional, tradicional e carismático.

Expondo, em especial, a dominação racional (objeto de interesse deste trabalho), é de se destacar que Weber (2004) compreende que os membros da associação, ao obedecerem ao senhor, o fazem não à pessoa dele, mas sim ao conjunto de regras impessoais, e por isso só estão obrigados dentro da competência objetiva e racionalmente limitada que lhe foi atribuída.

Um das formas de dominação racional, para Weber (2004), seria a dominação legal, sendo a sua forma mais pura de apresentação aquela que se exerce por meio de um quadro administrativo burocrático. Nesse quadro, somente o dirigente da associação possui posição de senhor, em virtude ou de apropriação, ou de eleição, ou de designação da sucessão. As competências de dominação também seriam legais, sendo que o quadro administrativo se compõe de funcionários individuais os quais, segundo o autor,

1. são pessoalmente livres; obedecem somente às obrigações objetivas de seu cargo;
2. são nomeados (e não eleitos) numa hierarquia rigorosa dos cargos;
3. têm competências funcionais fixas;
4. em virtude de um contrato, portanto, (em princípio) sobre a base de livre seleção segundo:
5. *a qualificação profissional* - no caso mais racional: qualificação verificada mediante prova e certificada por diploma;
6. são remunerados com salários fixos em dinheiro, na maioria dos casos com direito à aposentadoria; em certas circunstâncias (especialmente em empresas privadas), podem ser demitidos pelo patrão, porém sempre podem demitir-se por sua vez; seu salário está escalonado, em primeiro lugar, segundo a posição na hierarquia e, além disso, segundo a responsabilidade do cargo e o princípio da correspondência à posição social;
7. exercem seu cargo como profissão única ou principal;
8. têm a perspectiva de uma carreira: “progressão” por tempo de serviço ou eficiência, ou ambas as coisas, dependendo do critério dos superiores;
9. trabalham em “separação absoluta dos meios administrativos” e sem apropriação do cargo;
10. estão submetidos a um sistema rigoroso e homogêneo de disciplina e controle do serviço (WEBER, 2004, p. 144).

Esse modelo ideal de burocracia, descrito por Weber (2004), é a forma tradicional de composição das organizações da Administração Pública, pautadas em hierarquia, impessoalidade, formalidades e regras.

Chiavenato (2003), descrevendo a teorização de Weber, assim resume as características da burocracia: caráter legal das normas e regulamentos; caráter formal das comunicações; caráter racional e divisão do trabalho; impessoalidade nas relações; hierarquia de autoridade; rotinas e procedimentos padronizados; competência técnica e meritocracia;

especialização da administração; profissionalização dos participantes; previsibilidade do funcionamento.

Hall (1978), a partir da teoria de Weber, descreve as organizações sob uma perspectiva dimensional, enumerando uma série de atributos organizacionais que, presentes, constituem a forma burocrática da organização. São as dimensões: divisão do trabalho, hierarquia de autoridade, normas extensivas, separação entre administração e propriedade, salário e promoção baseados na competência técnica.

Ainda Hall (1978), a partir de experiências empíricas, concebe o conceito de burocracia como uma série de dimensões, cada qual na forma de um contínuo. Para o autor, as características ou dimensões que são tipicamente atribuídas à burocracia surgem como variáveis que podem ser medidas, a fim de demonstrar o grau em que as organizações são, ou não, burocráticas.

Para Carneiro e Menicucci (2011), em razão do modelo burocrático weberiano, as características distintivas da burocracia podem ser agrupadas em três conjuntos principais. Conforme destacam os autores, o primeiro conjunto de características se relaciona com a estrutura e as funções da organização. Na burocracia weberiana, as atividades são integradas ou articuladas sob uma perspectiva centralizada, envolvendo uma clara especificação de competências e responsabilidades, associadas a cargos, que se estruturam de forma hierárquica. O segundo tem a ver com as formas de retribuir o trabalho dos membros da organização. A burocracia weberiana supõe uma profissionalização que se fundamente na dedicação integral às responsabilidades do cargo ocupado, numa perspectiva de emprego de longo prazo, organizado sob a forma de carreiras. O terceiro e último refere-se à preocupação em assegurar proteção formal ao membro da organização no desempenho das atribuições e no cumprimento das responsabilidades do cargo que ocupa. Tal proteção cumpre um duplo objetivo, que conflui para a impessoalidade na dinâmica da vida organizacional. Por um lado, provê uma fonte de poder pessoal a todo e qualquer membro da organização compatível com o efetivo exercício do cargo que se ocupa. Por outro, bloqueia ou, pelo menos, limita a vulnerabilidade em função do uso arbitrário do poder por parte de ocupante de cargo hierarquicamente superior, com o intuito de promover objetivos ou interesses que não correspondam à organização.

Stein *et al* (2006) afirmam que a burocracia é um dos pilares institucionais para o eficiente funcionamento do sistema democrático e para a aplicação do Estado de direito. A burocracia, para eles, é mais do que um repertório de recursos humanos, um aparato organizacional ou um sistema empregatício. É, na realidade, um conjunto articulado de regras e parâmetros operacionais que regem o Poder Executivo com o intuito de imprimir

continuidade, coerência e relevância às políticas públicas, ao mesmo tempo em que assegura o exercício imparcial, objetivo e não-arbitrário da autoridade pública.

É de se enfatizar, como já adiantado, que toda essa conceituação de burocracia atrelada às organizações públicas é um conceito ideal, sendo certo que, na realidade empírica, diversos níveis de organização burocrática podem ser encontrados.

Ademais, tal forma de organização, por óbvio, é passível de críticas e reformulações. Tanto assim o é que, segundo Cavalcante (2017), a partir da crise fiscal dos anos 70, iniciaram-se movimentos reformistas liderados por EUA e Grã-Bretanha com intenso patrocínio de organismos internacionais como OCDE, FMI, Banco Mundial em que se buscou um Estado promotor de regulação ao invés de intervencionista. Como bem esclarece Cavalcante (2017), o argumento em prol do aumento da eficiência, efetividade e competitividade se materializava no que convém sintetizar como *New Public Management*: o amplo movimento reformista da Administração Pública, tido como condição necessária para a retomada do desenvolvimento econômico dos países, aliado a reformas de mercado, de desregulamentação e nas formas de atuação do Estado.

Feitas essas ponderações, destacamos, por fim, que a pesquisa parte de algumas assertivas retiradas da literatura científica, quais sejam: que a administração pública se organiza como uma burocracia, com características descritas inicialmente por Weber; que essas características formam um tipo ideal, sendo que a realidade empírica as apresenta como um contínuo; que, dentro dessa perspectiva de tipo ideal, a organização burocrática recebeu influências e revisitações ao longo do tempo; que, apesar disso, as características (e disfunções) essencialmente burocráticas se apresentam nas organizações públicas do Estado brasileiro.

Nesse contexto da Administração Pública brasileira, o Poder Executivo do Estado de Minas Gerais se mostra, igualmente, uma burocracia no conceito clássico (mas em contínuo), posto que organizado essencialmente com base em hierarquia e impessoalidade, formalidades e regras. Basta se observar que possui seu fundamento de validade formal na Constituição do Estado de Minas Gerais, seguida de diversas leis e regulamentos que criam e organizam ao final (e neste momento): 12 (doze) secretarias de Estado; 15 (quinze) autarquias; 16 (dezesesseis) empresas estatais; 12 (doze) fundações públicas; 8 (oito) órgãos autônomos; 31 (trinta e um) conselhos. Para movimentar toda essa estrutura, há dezenas de carreiras públicas de servidores, previstas em lei, e organizadas por atos formais (leis e regulamentos). Como já dito acima, aproximadamente 423 (quatrocentos e vinte e três mil) agentes públicos ativos se vinculam ao Poder Executivo do Estado, movendo as engrenagens da organização.

Com efeito, a partir da compreensão de que o Estado de Minas Gerais é uma organização burocrática, revela-se importante perquirir quais as disfunções e os problemas inerentes a esse modelo organizacional e, especialmente para a pesquisa, como tais disfunções influenciam o comportamento de jogador (litigante) habitual no conflito remuneratório em face de seus agentes públicos.

### 3.2.2 Disfunções da burocracia

Expõe Merton (1971) que uma estrutura social racionalmente organizada envolve padrões de atividade claramente definidos, nos quais, em um mundo ideal, o conjunto de ações está funcionalmente relacionado com os propósitos da organização. Em tal organização existe integrada uma série de cargos e posições hierárquicas que encerram determinado número de obrigações e privilégios, estritamente definidos por meio de regras limitadas e específicas. O poder e as posições seriam inerentes ao cargo, e não aos indivíduos que os desempenham, sendo que o sistema de relações preestabelecidas entre os diversos cargos envolveria considerável grau de formalidade e distância social, claramente definidas entre os ocupantes das posições.

Merton (1971) prossegue expondo que o tipo ideal de organização formal seria a burocracia que, na descrição clássica de Weber, é definida pela clara divisão de atividades integradas, hierarquia dentro de um padrão de regras impessoais claramente definidas. O mérito da burocracia, nessa visão, seria a eficiência técnica e que, dada a separação verificada entre os trabalhadores e os meios de produção, a inserção em burocracias se torna uma necessidade ao assalariado. A burocracia exige, portanto, que o trabalhador seja metódico, prudente e disciplinado, para que ocorra elevado grau de confiança no comportamento e conformidade com padrões pré-estabelecidos.

Dessa maneira, prossegue Merton (1971), a adesão às regras, originariamente concebidas como meios, podem vir a se transformar em objetivos em si própria entre os burocratas orientados à disciplina. Tal ênfase nas regras pode acabar por deslocar as metas originais da organização e apresentar comportamento inflexível e rígido, incapaz de pronto ajuste às necessidades. Destaca-se, portanto, que os próprios elementos que conduzem à eficiência, em regra produzem ineficiência em casos específicos, pois com o tempo as regras tornam-se símbolos enclausurados, ao invés de objetos úteis.

Conclui Merton (1971) que a estrutura das carreiras burocráticas e o corporativismo usualmente verificado em seus membros induzem a uma aversão às mudanças nas regras da organização, adaptação ou evolução. Em determinados casos, apresenta-se até

mesmo um processo de “santificação” em que, em razão de envolvimento afetivo e dependência emotiva, estabelecem-se prerrogativas encaradas como valores de direito próprio, não mais sendo considerados como meios técnicos de aperfeiçoar a administração.

Chiavenato (2003), partindo das lições de Merton, descreve as disfunções da burocracia:

1. **Internalização de regras e apego aos regulamentos.** As diretrizes da burocracia, emanadas por meio das normas e regulamentos para atingir os objetivos da organização, tendem a adquirir um valor positivo próprio e importante, independentemente daqueles objetivos primeiros. As normas e regulamentos se transformam de meios em objetivos. Dessa forma, o funcionário adquire "viseiras" e esquece que a flexibilidade é uma das principais características de qualquer atividade racional.
2. **Excesso de formalismo e papelório.** A necessidade de documentar e de formalizar todas as comunicações dentro da burocracia, a fim de que tudo possa ser devidamente testemunhado por escrito, pode conduzir a tendência ao excesso de formalismo, de documentação e, conseqüentemente, de papelório.
3. **Resistência à mudança.** Como tudo dentro da burocracia é rotinizado, padronizado, previsto com antecipação, o funcionário geralmente se acostuma a uma completa estabilidade e repetição daquilo que faz, o que passa a lhe proporcionar uma completa segurança a respeito de seu futuro na Burocracia. Quando surge alguma possibilidade de mudança dentro da organização, essa mudança tende a ser interpretada pelo funcionário como algo que ele desconhece e, portanto, algo que pode trazer perigo à sua segurança e tranquilidade. Com isso, a mudança passa a ser indesejável para o funcionário. Essa resistência à mudança pode ser passiva e quieta, como pode ser ativa e agressiva através de comportamentos de reclamação, tumultos e greves.
4. **Despersonalização dos relacionamentos.** A burocracia tem como uma de suas características a impessoalidade no relacionamento entre os funcionários. Daí o seu caráter impessoal, pois ela enfatiza os cargos e não as pessoas que os ocupam. Isso leva a uma diminuição das relações personalizadas entre os membros da organização: diante dos demais funcionários, o burocrata não os toma mais como pessoas mais ou menos individualizadas, mas como ocupantes de cargos, com direitos e deveres previamente especificados.
5. **Categorização como base do processo decisório.** A burocracia se assenta em uma rígida hierarquização da autoridade. Portanto, quem toma decisões em qualquer situação será aquele que possui a mais elevada categoria hierárquica, independentemente do seu conhecimento sobre o assunto. Quem decide é sempre aquele que ocupa o posto hierárquico mais alto, mesmo que nada saiba a respeito do problema a ser resolvido.
6. **Superconformidade às rotinas e procedimentos:** A burocracia baseia-se em rotinas e procedimentos, como meio de garantir que as pessoas façam exatamente aquilo que delas se espera. Como uma burocracia eficaz exige devoção estrita às normas e regulamentos, essa devoção às regras e regulamentos conduz à sua transformação em coisas absolutas: as regras e rotinas não mais são consideradas relativas a um conjunto de objetivos, mas passam a ser absolutas. Com o tempo, as regras e as rotinas tornam-se sagradas para o funcionário. Essa superconformidade às regras, regulamentos, rotinas e procedimentos conduz a uma rigidez no comportamento do burocrata: o funcionário passa a fazer o estritamente contido nas normas, regras, regulamentos, rotinas e procedimentos impostos pela organização. Essa perde toda a sua flexibilidade, pois o funcionário restringe-se ao desempenho mínimo, sem iniciativa, criatividade ou inovação.
7. **Exibição de sinais de autoridade.** Como a burocracia enfatiza a hierarquia de autoridade, torna-se necessário um sistema capaz de indicar, aos olhos de todos, aqueles que detêm o poder. Daí surge a tendência à utilização intensiva de símbolos ou de sinais de status para demonstrar a posição hierárquica dos funcionários, como o

uniforme, a localização da sala, do banheiro, do estacionamento, do refeitório, o tipo de mesa etc., como meios de identificar quais são os principais chefes da organização.

**8. Dificuldades no atendimento ao cliente e conflito com o público.** O funcionário está voltado para dentro da organização, para suas normas e regulamentos internos, para suas rotinas e procedimentos, para seu superior hierárquico que avalia o seu desempenho. Essa atuação interiorizada para a organização o leva a criar conflitos com os clientes da organização. Todos os clientes são atendidos de forma padronizada, de acordo com regulamentos e rotinas internos, fazendo com que o público se irrite com a pouca atenção e descaso para com os seus problemas particulares e pessoais. (CHIAVENATO, 2003, p. 268-270, grifo nosso).

Para Perrow (1976), a burocracia é rígida, vagarosa e inóspita a mudanças e inovações. Além disso, o autor descreve os regulamentos como facas de dois gumes, pois de um lado visam a determinar o comportamento daqueles aos quais são destinados, por outro limitam a liberdade de ação.

Costa (2005) assevera que cada disfunção é o resultado de algum desvio ou exagero em cada uma das características do modelo burocrático explicado por Weber. Isto é, cada disfunção constitui uma consequência não prevista pelo modelo weberiano. Acrescenta que tais disfunções, ou consequências imprevistas, decorrem do fato da burocracia não levar em conta a chamada organização informal e as diferenças individuais entre as pessoas, privilegiando o controle que norteia toda a atividade organizacional.

Oliveira (2006), por sua vez, complementa que as disfunções são como irregularidades ou anormalidades que se confundem nos processos administrativos das organizações, ocasionando confrontos até mesmo no comportamento do indivíduo no ambiente de trabalho, o que faz com que os objetivos pretendidos pela organização deixem de ser atendidos e a qualidade de vida dos indivíduos da organização se torne insatisfatória.

A partir da exposição teórica de todas essas disfunções que ocorrem, ou podem vir a ocorrer, em organizações burocráticas, destacamos uma delas através da qual, em nossa visão, se reduz drasticamente a possibilidade de solução autocomposta (ou gestão preventiva) dos conflitos funcionais judicializados entre o Estado de Minas Gerais e seus servidores por remuneração, qual seja: a resistência a mudanças pela organização burocrática.

Isso porque a redução de conflitos funcionais, em especial remuneratórios, para que ocorra fora da arena judicial, inclusive preventivamente, pressupõe que o Estado realize a implementação de mudanças e reformas a organizacionais, tais como: modificação do marco legal das carreiras; modificações na forma de contratação e recrutamento de pessoal; regulamentação de situações que permitem o pagamento de remuneração especial ou extra; concessão administrativa de parcelas remuneratórias, entre outras.

Essas reformas, como se pretende demonstrar, encontram resistência na própria organização (disfunção). No tópico que se segue faremos uma exposição específica sobre essa disfunção em abordagem mais atualizada.

### 3.2.3 Resistência às reformas

A resistência à mudança, ou às reformas, como já dito, é uma disfunção das organizações burocráticas observada desde Merton e atualizada por diversos pesquisadores, brasileiros e estrangeiros.

Acerca desse tema, Alverga (2003) apresenta algumas abordagens teóricas distintas, mas não excludentes, que explicam, sob determinado ponto de vista, a resistência à mudança em organizações públicas. Esse autor compreende que a sequência de insucessos verificada na tentativa de se reformar o Estado brasileiro pode ser explicada, em princípio, pela dependência de trajetória (*path dependance*), traduzida nas lições de Pierson (2000). Contudo, outros aspectos de caráter organizacional e sociológico também explicariam a falta de êxito.

No caso do aspecto organizacional, este refere, na explicação de Alverga (2003), a características das organizações que agiriam no sentido de dificultar a transformação, consoante teorização de March e Olsen (1989) e North (1990).

De outro turno, quanto aos fatores sociológicos que influenciam o processo de transformação institucional, o argumento básico dessa abordagem diz que, quando se pretende impor uma reforma institucional fundamentada em valores que não são referendados socialmente, em elementos que não são legitimados pela prática concreta da sociedade, o resultado desse processo será o malogro. Utiliza-se de Graham (1968), Mello e Souza (1994) e Barbosa (1996).

Prossegue Alverga (2003) apresentando a questão da reforma administrativa e seu fracasso como um problema de ação coletiva, abordagem desenvolvida por Geddes (1994). Por essa ótica, existe incentivo para a desmobilização por parte daqueles que defendem a reforma, devido ao problema do carona (*free-rider*), dado que todos os cidadãos, indistintamente, se beneficiarão da mudança institucional, tendo contribuído ou não para sua execução e, ao mesmo tempo, existe estímulo para a mobilização por parte daqueles que se opõem à reestruturação, devido ao fato de seus privilégios estarem ameaçados. A consequência dessa situação seria a não implementação da referida mudança.

Por fim, o autor apresenta a explicação política para os insucessos das tentativas de reforma da administração pública, segundo a qual características do sistema político-eleitoral, bem como do padrão de barganha política entre a Presidência da República e o

Congresso, influenciam no malogro das tentativas de reforma da administração pública, tanto no Brasil como em outros países. Mais uma vez se utiliza Geddes (1994) e March e Olsen (1989).

Pois bem. É de se compreender que todas essas abordagens apresentadas por Alverga (2003) explicam, em certa medida, as dificuldades em se realizar reformas em burocracias complexas, sendo que cada um desses argumentos é mais ou menos útil a depender da natureza da mudança que se propõe ou se investiga, afinal não se excluem.

Para o objeto pesquisado, a relembra, o comportamento do Estado de Minas Gerais como um litigante judicial habitual no conflito em face de seus agentes, por remuneração, as razões que induziriam esse comportamento podem ser explicadas, também, a partir da resistência às mudanças observada em organizações burocráticas (disfunção). Isso porque a opção pela gestão administrativa dos conflitos remuneratórios, fora do ambiente judicial, impõe ao Estado a obrigatoriedade de reorganizar carreiras públicas, cargos, e estruturas de vencimentos, situação notoriamente evitada (como se pretende demonstrar). Nesse sentido, e considerando as especificidades do objeto pesquisado, adotaremos a abordagem organizacional de resistência às reformas, em razão das peculiaridades de seu processo decisório.

Como já adiantado, por óbvio que os demais argumentos e abordagens da resistência às mudanças em burocracias não são inúteis a iluminar o objeto da pesquisa, contudo, dadas as suas especificidades, acredita-se que, para a pesquisa, são de menor utilidade, e por isso não serão esmiuçadas. De registro sobre esse ponto, é de se dizer que a coleta de dados e as análises realizadas na pesquisa não apontaram para a ocorrência dos argumentos teóricos desconsiderados (conforme se verá adiante).

Explica-se. Quanto à abordagem sociológica, não se compreende que a gestão autocomposta e preventiva pelo Estado de Minas Gerais, no conflito remuneratório em face de seus servidores, encontra resistência em valores sociais. Não se traduzindo o argumento, para o caso específico pesquisado.

Acerca da abordagem da ação coletiva, não se compreende existirem grupos organizados e articulados para a resistência à possibilidade de resolução dos conflitos remuneratórios, em face do Estado, fora do ambiente judicial, ou mesmo de forma preventiva. De fato, se houvesse uma cultura de solução administrativa dessas controvérsias remuneratórias, nos casos concretos, poderia haver (eventualmente) resistências organizadas contra alguma alternativa de resolução da demanda concretamente apresentada, mas, contra a ideia em si, de retirada do Estado da condição de litigante habitual passando a gerir

administrativamente ou preventivamente as controvérsias, não se observa resistência de grupos organizados em ação coletiva. Por essa razão, tal abordagem não será pormenorizada.

No mais, quanto ao argumento político, temos igualmente que não se revela o mais útil para o problema específico, posto não ter sido verificada que eventual mudança cultural da Administração para a resolução dos conflitos remuneratórios se obstaculiza pela natureza das relações do sistema político nacional. O comportamento do Estado como litigante habitual não se relaciona estritamente com o embate de forças entre os Poderes Executivo e Legislativo, verificando-se, na realidade, muito antes disso, no comportamento decisório dos próprios gestores que, a princípio, teriam autonomia para, ao menos, propor mudanças. O que não é feito, em regra (sequer propostas são encaminhadas).

Assim, feitas essas considerações, passa-se à abordagem organizacional utilizada, conforme tópicos abaixo.

### **3.2.4** Processo decisório em organizações e a resistência às mudanças na perspectiva da teoria de March

Jame G. March foi professor de *Management* na Universidade de Stanford (EUA), tendo se dedicado a compreender, em seus estudos, o processo de tomada de decisão nas organizações. Conforme descrição de Pugh e Hickson (2004), a teoria de March acerca do processo decisório revela que o mesmo poderia ser compreendido de forma não racional, tal qual uma pintura de Picasso ou poema de T.S. Elliot, ou seja, esse processo estaria longe de ser racional movido de forma estável para o desfecho de escolha. Muitas coisas aconteceriam ao mesmo tempo, modificando-se pontos de vista, objetivos, bem como alianças entre os envolvidos, o que resultaria em falta de clareza acerca do quê e do como fazer.

March (1994) parte do pressuposto de que a atenção é um recurso escasso, na medida em que os indivíduos não conseguem se atentar a tudo que ocorre de uma só vez, tampouco estar em todos os lugares ao mesmo tempo. Assim, ao tomar uma decisão, eles lidam com apenas parte do problema, e não dele como um todo, sendo que a parte para a qual se manifesta atenção depende do contexto e dos desafios. March e Simon (1975) compreendem que a racionalidade é limitada, ou seja, a mente daqueles que têm a responsabilidade de tomar decisão é limitada e pode lidar apenas com uma quantidade menor de informações e alternativas ao problema, em comparação às reais possibilidades. Assim, ainda que a tomada de decisão pretenda ser racional, ela possui severos limites. Segundo esses autores, “em virtude das limitações da capacidade intelectual dos homens, em confronto com as complexidades dos problemas que indivíduos e organizações tem que resolver, o comportamento racional exige

modelos simplificados, que captem o aspecto principal de um problema, sem arrastá-lo para todas as suas complexidades” (MARCH, SIMON, 1975, p. 236).

Em conjunto com a racionalidade limitada e com a escassez de atenção, aparecem as preferências inconstantes (MARCH, 1994). Segundo o autor, os indivíduos mudam de opinião a respeito do que querem, estando sujeitos a influências e constrangimentos de toda ordem. Da mesma forma, podem declarar suas preferências de forma ambígua, ou mesmo terem suas preferências antagonizadas por outro ator no processo decisório.

Dadas as essas características cognitivas, políticas e organizacionais, Cyert e March (1963) compreendem que os processos de tomadas de decisão acabam por se afetar em quatro peculiaridades, a saber: a) quase resolução dos conflitos; b) prevenção de incerteza; c) busca problemística; d) aprendizagem organizacional.

A quase resolução de conflitos predomina a maior parte do tempo. Considerando a divergência de objetivos e de opiniões entre seus integrantes, os conflitos inerentes à natureza política das organizações não se resolvem em regra. Ao invés, alguns artifícios mantêm os conflitos em um nível aceitável.

O primeiro artifício é a racionalidade local, em que cada subunidade ou departamento lida apenas com sua gama localizada de problemas, sem a preocupação de eventuais inconsistências entre essas racionalidades que possam estar inviabilizando a solução do problema na organização como um todo. Assim, o departamento financeiro pode estar inviabilizando uma ação de marketing, que por sua vez interfere no setor de vendas, e assim por diante. Conforme Cyert e March (1963), as organizações reduzem os problemas para subproblemas a serem enfrentados por subunidades com a racionalidade local, e com limitações de objetivos e metas. Dessa maneira, um problema inicialmente complexo passa a ser enfrentado com uma série de objetivos simples.

O segundo artifício seria, segundo Cyert e March (1963), o “nível aceitável das regras de decisão” em que o nível aceitável de consistência entre uma decisão e outra é baixo o suficiente para que sejam toleradas. Busca-se, nesse artifício, uma decisão tolerável e não uma decisão otimizada. Segundo os autores, há uma série de decisões locais que são razoavelmente aceitáveis em face de outras decisões locais, o que constrange esforços para uma decisão única e definitiva. Ademais, o sistema subexplora o ambiente, encaminhando eventual excesso de recursos para compensação das potenciais inconsistências das decisões locais.

Um terceiro artifício seria a atenção sequencial de objetivos, ou seja, como os conflitos entre objetivos não são resolvidos, em um momento se volta atenção para um

problema e, posteriormente, para outro, em sequência. Dessa maneira, a organização resolveria a questão dos conflitos de objetivos dando atenção a objetivos distintos em momentos distintos.

A prevenção de incertezas também é característica do processo de tomada de decisão na visão de Cyert e March (1963). A tomada de decisão é uma resposta às informações disponíveis e, em regra, não considera as incertezas de longo prazo. Dessa maneira, o gestor se ocupa dos problemas e pressões imediatas, evitando planejamentos para o futuro (incerto). O gestor, ao final, acaba por priorizar ações imediatas em face do planejamento de longo prazo, que depende de antecipação de eventos futuros, para o qual não há grande confiança.

De igual maneira, a busca é problemística na visão de Cyert e March (1963), ou seja, baseada em uma visão de curto prazo. Assim, a existência de um problema incita a busca por uma solução que, uma vez satisfatoriamente encontrada, faz com que a busca se encerre (ao contrário do que ocorre com a pesquisa científica ou curiosidade). Nesse sentido, a procura por solução seria direcionada pelo problema fazendo com que a busca por outras alternativas para a gestão de longo prazo seja relevada ao plano de menor importância. Ademais, a busca por soluções é mentalmente simplificada, afastando-se propostas de mudanças radicais em prol de opções mais tradicionais e já anteriormente utilizadas. Também compreendem os autores que a busca pela solução é tendenciosa, refletindo as interações e expectativas, bem como as experiências das partes da organização.

Em adição, concluem, os processos de tomada de decisão são processos de aprendizagem organizacional. Com efeito, os gestores não sabem tudo que precisam saber e sua capacidade de decidir evolui com as tentativas e erros perpetrados pela organização, adaptando seus objetivos às possibilidades que são descobertas.

Choo (2003), revisitando a obra de Cyert e March, indica, sob uma perspectiva racional (modelo racional de tomada de decisão), como essas características estão ligadas num modelo de tomada de decisões. A organização analisa o ambiente: se a incerteza é alta, esta negocia com o ambiente para reduzir a incerteza (evitação da incerteza). Os membros da organização consideram um objetivo de cada vez e avaliam o desempenho e a consecução dos objetivos usando as regras para uma decisão aceitável (quase resolução do conflito). Se um objetivo não está sendo atingido, os membros ativam uma busca orientada por problemas. A princípio, a busca é realizada localmente e, se não tiver sucesso, é expandida para incluir fontes e alternativas mais remotas (busca motivada por problemas). Depois que a busca é completada, a organização avalia suas regras de busca e suas regras decisórias (aprendizado organizacional). Se o objetivo é considerado atingido, a organização adapta-se ao ambiente com regras

decisórias padronizadas (mais uma vez, evitação da incerteza) e, então, avalia seus objetivos e regras de atenção (aprendizado organizacional).

A partir das características e peculiaridades do processo decisório nas organizações, Cohen, March e Olsen (1972) propõem, em momento posterior, o modelo de “escolha organizacional da lata de lixo”. Nessa perspectiva, a oportunidade de se fazer uma escolha pode ser considerada uma lata de lixo na qual vários tipos de problemas e soluções são jogadas pelos participantes à medida que são gerados. Nesse modelo, a decisão é um resultado da interação entre problemas, soluções, participantes e escolhas, todos aparecendo de forma relativamente autônoma.

Nesse contexto, considerando os limites organizacionais para tomada de decisões, associados aos limites políticos de definição dos objetivos organizacionais, teríamos, na visão de Cohen, March e Olsen, (1972), “anarquias organizadas”, sobretudo nas organizações públicas. Essas anarquias organizadas possuiriam três propriedades gerais: a) suas preferências e objetivos não seriam claros, sendo descobertos no cotidiano, podendo ser descritos mais como uma coleção solta de ideias do que uma estrutura coerente; b) possuem uma “tecnologia confusa”, que funciona mais na tentativa e erro, ou do pragmatismo imediato do que o planejamento; c) participação fluida de quem está envolvido no processo decisório em constante modificação. Dessa maneira, o envolvimento dos atores varia no tempo. Em consequência dessas propriedades, os limites da organização são incertos e mutáveis.

Choo (2003) esclarece que nesse modelo anárquico as decisões resultam, como já dito, de quatro correntes relativamente independentes de problemas, soluções, participantes e oportunidades de escolha. Problemas são pontos de insatisfação com as atividades ou o desempenho que requerem atenção. Soluções são produtos ou ideias propostos por alguém ou algum grupo, ou seja, são respostas em busca de uma pergunta. As soluções existem independentemente dos problemas. Os membros podem ser atraídos por uma ideia e defendê-la como uma escolha lógica a despeito do problema. Os participantes vêm e vão numa situação de decisão, dependendo de outras demandas que exigem tempo deles. Os participantes também carregam com eles suas preferências e ideias de como reconhecer ou definir um problema ou uma solução. As oportunidades de escolha, por fim, são ocasiões em que a organização deve tomar uma decisão. Elas oferecem o ambiente para que os fluxos de problemas, soluções e participantes se encontrem.

As decisões surgiriam através da resolução, da omissão (inadvertência) ou da fuga<sup>11</sup>, sendo, na visão de Cohen, March e Olsen (1972), que a maioria das decisões se dá pela omissão ou fuga. Pela resolução, a escolha soluciona o problema, embora isso demande tempo. Se pela omissão (ou inadvertência) a escolha é feita rapidamente, em meio a outras escolhas que estejam sendo feitas, no caso da fuga, o problema original desaparece deixando a escolha mais fácil, mas que não se resolve. Nas palavras de March (1994):

**Omissão ou inadvertência.** Às vezes, chega uma oportunidade de escolha e o problema se apega a outra escolha. Nesta situação, uma escolha é feita com um mínimo de tempo e energia. Isto não resolve nenhum problema. **Resolução do problema.** Às vezes, existem problemas associados a uma oportunidade de escolha, e os tomadores de decisão ligados à escolha trazem energia suficiente para atender à demanda desses problemas. A escolha é feita e os problemas são resolvidos. **Fuga.** Às vezes, vários problemas estão associados a uma oportunidade de escolha há algum tempo. Como eles excedem coletivamente a energia dos tomadores de decisão ligados à escolha, a escolha não é feita. Quando outra oportunidade de escolha fica disponível, os problemas deixam a escolha inicial para se apegarem a outra (**ex. pessoas levam sua queixa salarial para outro fórum**). Depois que os problemas desaparecem, a escolha original é feita. Isso não resolve nenhum problema. Nas simulações sobre processo decisório de lata de lixo, a maioria das decisões é tomada por omissão ou por fuga (MARCH, 1994, p. 172, tradução e grifo nossos).

Choo (2003) esclarece que a resolução é a tomada de decisão que ocorre depois de se pensar sobre o problema por um determinado tempo. A inadvertência (ou omissão) ocorre se uma escolha é ativada quando problemas estão ligados a outras escolhas e existe energia disponível para fazer uma nova escolha rapidamente. Na inadvertência, uma escolha é adotada rápida e incidentalmente para outras escolhas serem feitas. A decisão por fuga ocorre quando os problemas abandonam a escolha, ou seja, o problema original desaparece, deixando uma escolha que agora pode ser feita, mas a decisão não resolve problema algum.

Como exemplos, a incapacidade da organização em lidar com um funcionário improdutivo, protegido por contrato, permitindo a sua transferência a outra unidade, se revela uma decisão por fuga. A dificuldade de um departamento em definir suas atividades, vindo a ser absorvido por outro departamento maior, que terá a missão de redefini-las, é exemplo de decisão por omissão ou inadvertência.

Conclui-se, portanto, nesse modelo anárquico, que quando uma decisão acontece, ou não, tal fato se deve entre a proximidade temporal em que as variáveis são jogadas na lata do lixo, ou seja, uma decisão ocorre quando um conjunto de problemas, soluções e participantes coincidem de maneira aleatória.

---

<sup>11</sup> No original, *problem resolution, oversight e flight*. Choo (2003) traduz *oversight* como inadvertência. Pugh e Hickson (2004) traduzem *oversight* como omissão.

Como definem Cohen, March e Olsen (1972), o conjunto de observações feitas no estudo de algumas organizações foi traduzido em um modelo de tomada de decisão em anarquias organizadas, isto é, em situações que não atendem às condições para modelos mais clássicos de tomada de decisão em razão de situações importantes, quais sejam: as preferências são problemáticas, a tecnologia não é clara ou a participação é fluida.

Ainda segundo Cohen, March e Olsen (1972), o processo da lata de lixo é aquele em que os problemas, as soluções e os participantes passam de uma oportunidade de escolha para outra de tal sorte que a natureza da escolha, o tempo que leva e os problemas que ela resolve dependem numa mistura relativamente complicada de elementos. Isso inclui o *mix* de opções disponíveis a qualquer momento, o *mix* de problemas que têm acesso à organização, o *mix* de soluções procurando problemas e demandas externas aos tomadores de decisão. Uma característica principal do processo da lata de lixo é o desacoplamento parcial de problemas e escolhas. Ao final, embora a tomada de decisão seja pensada como um processo para resolver problemas, muitas vezes não é o que acontece. Os problemas são trabalhados no contexto de alguma escolha, mas as escolhas são feitas apenas quando as combinações variáveis de problemas, soluções e decisores tornam a ação possível. Assim, concluem os autores:

É claro que o processo da lata de lixo não resolve bem os problemas. Mas permite que escolhas sejam feitas e que os problemas sejam resolvidos, mesmo quando a organização é atormentada por ambiguidade e conflito de objetivos, com problemas pouco compreendidos que entram e saem do sistema, com um ambiente variável e com tomadores de decisão que podem ter outras coisas em mente. (COHEN, MARCH, OLSEN, 1972, p. 16, tradução nossa).

Com efeito, em razão desse modelo anárquico do processo decisório-organizacional, March e Olsen (1989) compreendem que as dificuldades para modificar as instituições decorrem do fato de que, muitas vezes, ocorrem conflitos irreconciliáveis de objetivos entre indivíduos, instituições e ambiente institucional. Nada garante que os objetivos dos três sejam consistentes entre si.

Retomando para o objeto da pesquisa, uma vez que se compreende a posição do Estado de Minas Gerais como um jogador (litigante) habitual no conflito por remuneração em face de seus agentes públicos, sendo esse comportamento especialmente esclarecido através da resistência às mudanças que impede que as modificações necessárias à redução do conflito aconteçam (uma típica disfunção de organizações burocráticas), tem-se que a abordagem organizacional do modelo decisório de March e Olsen (1989) apresenta especial explicação para o problema.

Características como quase resolução dos conflitos, prevenção de incerteza, busca problemística e aprendizagem organizacional efetivamente se observam no processo decisório do Estado (como se descreverá), para o problema pesquisado, mas, para além, a própria forma de condução do processo decisório nos temas que desaguam no conflito remuneratório judicial, por parte dos gestores responsáveis no Estado, possui alto grau de incerteza e indefinição. Ao final, tal como teorizado no modelo de “lata de lixo”, compreende-se que a enorme judicialização do conflito remuneratório se dá, em grande medida, por decorrência das decisões tomadas por fuga ou omissão por parte dos agentes responsáveis na organização burocrática. Isto em detrimento da efetiva resolução e prevenção do conflito fora do ambiente judicial que, embora possível, ensejaria mudança organizacional (fortemente resistida).

### **3.3 Descrição do problema e hipótese**

Pois bem, feitas essas contextualizações e descrições teóricas, conforme as seções que antecederam a presente, passamos à descrição fática do problema da pesquisa e de sua hipótese.

O problema pesquisado, em nossa delimitação, é a judicialização excessiva do conflito remuneratório entre Estado de Minas Gerais e seus agentes públicos por remuneração. Dessa maneira, se buscou aferir se o Estado de Minas Gerais se comporta como litigante habitual (ou jogador habitual), em face de seus servidores públicos, no conflito por remuneração, assim como as explicações (racionais ou não) para esse comportamento, acaso observado. Para a compreensão do problema partiu-se de alguns pressupostos, vejamos.

Primeiro. Há uma crise numérica de processos judiciais hoje no Brasil, sendo esse um problema multicausal que gera diversos desafios à sociedade, seja na pacificação social, seja na implementação de direitos.

Segundo. A despeito da multicausalidade dessa crise numérica de processos judiciais, existe a litigância habitual de alguns *players* do sistema de justiça, que possuem, dentro de um tipo ideal e organizado em contínuo, na descrição teórica de Galanter (1974), uma série de vantagens comparativas na utilização do Poder Judiciário de forma repetitiva e serial para resolução de seus conflitos.

Terceiro. A Administração Pública no Brasil (em que se enquadra o Estado de Minas Gerais), se comporta como um grande, senão o maior, litigante habitual do sistema de justiça nacional, conforme comprovam diversos relatórios e pesquisas empíricas. Por essa

razão, a litigância habitual desse jogador foi destacada e pesquisada, apesar de existirem, como já dito, outras causas que contribuem para o excesso de processos judiciais.

Quarto. A Administração Pública brasileira (e uma vez mais o Estado de Minas Gerais) é uma organização burocrática, no conceito clássico weberiano.

Quinto. Organizações burocráticas possuem disfunções, na descrição clássica de Merton (1971), que dificultam seu melhor e mais eficiente funcionamento. Dentre essas disfunções, destacamos a resistência às mudanças, comumente observadas nas burocracias.

Sexto. Essa disfunção específica, a resistência às reformas em organizações burocráticas, pode ser mais bem compreendida a partir das dificuldades e constrangimentos de seu processo decisório, conforme teorização de March (1994) e demais autores da corrente por ele encabeçada.

A partir desses pressupostos fáticos e teóricos, a pesquisa propõe a seguinte hipótese: O Estado de Minas Gerais se porta como um litigante habitual (ou jogador habitual) no conflito judicial em face de seus agentes por remuneração, encaminhando as controvérsias deliberadamente ao crivo do Poder Judiciário, quando poderia resolvê-las ou preveni-las por meios administrativos. Esse comportamento não se explica, apenas, pelas vantagens que um litigante habitual hipoteticamente possui na judicialização serial de conflitos, mas é influenciado, em especial, pela alta complexidade do processo decisório na organização burocrática, fato de lhe impõe imobilismo, por resistências às mudanças organizacionais necessárias para a gestão autocomposta ou preventiva desses litígios.

Isso posto, os capítulos que se seguem apresentarão a análise empírica dos dados coletados, bem como sua metodologia e conclusões.

## **4. ANÁLISE EMPÍRICA**

### **4.1 Objetivos e ferramentas metodológicas**

A pesquisa empírica realizada se deu por dois meios: análise de dados e entrevistas semiestruturadas junto aos principais gestores de recursos humanos do Estado de Minas Gerais e Procuradores do Estado (advogados públicos) que lidam com a judicialização remuneratória entre o ente público e os servidores.

Os dados coletados e interpretados foram obtidos através do software *tribunus*, da AGE, das atas de deliberações do CAP e do arquivo de Jurisprudências do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Os objetivos das análises empíricas (dados e entrevistas) foram os seguintes:

I. definir e classificar quais são as situações que geram a maior quantidade de conflitos judiciais entre Estado e seus agentes por remuneração, pormenorizando, inclusive, os temas ou “teses” jurídicas mais recorrentes levadas a juízo, avaliando, quando possível, a distribuição de seu êxito entre as partes;

II. identificar e analisar a estrutura e eficácia dos órgãos administrativos de solução de controvérsias funcionais ofertados pelo Poder Executivo do Estado, em especial o CAP;

III. identificar a existência e eventual eficácia (acaso existentes) de políticas de gestão de conflitos funcionais e de remuneração no Poder Executivo do Estado, com vistas à redução, prevenção ou controle de demandas judiciais massificadas, no âmbito dos órgãos responsáveis por recursos humanos;

IV. identificar a existência de vantagens ao Estado no conflito judicial massificado em face de seus agentes;

V. identificar, junto aos gestores envolvidos na administração de pessoas do Estado, em que medida se dá preferência (ou não) pela judicialização dos conflitos, encaminhando as demandas de remuneração para a arena judicial, e sob qual justificativa, e como essas decisões são tomadas.

### **4.2 Interpretação da base de dados da Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais**

Utilizou-se a base de dados da Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais disponível no software *Tribunus*, que faz a gestão de processos judiciais, para identificação dos litígios judiciais mais recorrentes (temas) entre Estado e servidores, por remuneração.

É de se registrar, entretanto, que a compilação de informações no software, embora detalhada, não fornecia de plano os temas mais recorrentes, objeto da pesquisa, razão pela qual foi necessário realizar a manipulação e a interpretação dos dados brutos, conforme “passo a passo” que passaremos a descrever:

Primeiro. A base de dados escolhida, a partir do software *Tribunus*, se limitou à Procuradoria Administrativa e de Pessoal do órgão central (sediado na capital). Tal Procuradoria é responsável pelo acompanhamento de processos judiciais entre Estado e servidores públicos na capital e região metropolitana, bem como conduz os recursos no Tribunal de Justiça de Minas Gerais decorrentes de processos iniciados no interior.

As ferramentas do software não permitem a compilação de dados da capital com unidades do interior, contudo, por ser a Procuradoria Administrativa e de Pessoal a maior concentradora dos litígios pesquisados, bem como ser única a legislação que rege as carreiras na capital e no interior do Estado, o que faz com que os temas em litígio não variem entre capital e interior, compreende-se que a base de dados obtida (na capital) possui condições de fornecer adequadamente as informações necessárias à pesquisa.

Segundo. Após se definir pela utilização dos dados da capital, houve a extração, no sistema *Tribunus*, do relatório quantitativo de processos por “assunto” (temas debatido em juízo) referente há cinco anos. Optou-se pelos cinco anos anteriores ao ano da realização da pesquisa, por se tratar de base de dados já estabilizada. Assim, o critério foi: 01/01/2014 a 31/12/2018.

A justificativa para escolha desse interstício de cinco anos para análise da base de dados se apresenta em razão do ciclo prescricional para o ajuizamento de demandas em face do Estado que, em regra, se limita há cinco anos. Assim, toda a demanda potencial ainda não ajuizada antes da data inicial da busca de dados (01/01/2014), em tese, foi apresentada (sem estar prescrita) até a data final definida para análise (31/12/2018).

Terceiro. De posse da listagem da quantidade de processos cadastrados por “assunto”, nos cinco anos pesquisados, foram separados somente os “assuntos” em que se observou a existência de mais de cem registros. Esse número de corte (cem registros) foi escolhido pelo pesquisador por considerá-lo razoável, a despeito da arbitrariedade. Obtivemos cinquenta e três “assuntos” com mais de cem registros de processos.

Quarto. Como a pesquisa se limita a litígios judiciais entre Estado e servidores por questões decorrentes de remuneração, houve interpretação desse relatório intermediário pelo pesquisador, de tal maneira que assuntos que claramente não diziam respeito aos temas

pesquisados foram excluídos, inclusive aqueles demasiadamente genéricos e que, como tal, agregam temas diversos em um mesmo assunto.

Excluíram-se, nessa etapa, os seguintes vinte e um assuntos: concurso público/edital; classificação/preterição; contribuições previdenciárias; curso de formação; descontos indevidos; efeito suspensivo/impugnação; exame psicotécnico/psiquiátrico; exame de saúde e/ou aptidão física; exoneração; honorários advocatícios em execução contra a fazenda pública; indenização por dano moral; liquidação/cumprimento/execução; nomeação; obrigação de fazer/não fazer; pagamento atrasado/correção; processo administrativo disciplinar; regime; regime estatutário; reintegração; remoção; servidor público civil.

Quinto. Restaram para análise outros trinta e dois “assuntos” para os quais houve a emissão de relatório qualitativo de processos registrados, para o período pesquisado (01/01/2014 a 31/12/2018), passando-se à nova fase de análise.

Esses relatórios qualitativos fornecem o registro de cada um dos processos, individualmente, com as seguintes informações: números; unidade responsável; Procurador responsável; Tribunal; instância; comarca; vara; classe processual; assunto; detalhamento do assunto; partes; réu; natureza; existência de recurso; existência de liminar; carta precatória; situação; data de registro; data de protocolo; data de ajuizamento; data da notificação; processo eletrônico; processo relevante; processo principal; órgão de origem; valor da causa.

Sexto. A partir da manipulação dos relatórios qualitativos individualmente, nos campos de informação “detalhamento do assunto” e “órgão de origem”, valendo-se de ferramentas de filtragem, foi possível identificar em cada um dos “assuntos”, em detalhe, aqueles que efetivamente apresentavam demandas idênticas e massificadas, e aqueles em cuja base de dados havia situações variadas, sem a possibilidade de identificação de demanda repetitiva.

Nesse ponto, optamos por compreender como demanda massificada aquela que, a partir do assunto cujo corte ocorreu em cem registros (vide ponto terceiro), apresentou ao menos cinquenta processos registrados. Ou seja, para o “assunto detalhado” optamos por corte correspondente à metade do corte anteriormente realizado na separação genérica (assuntos sem detalhamento). Uma vez mais, o critério partiu da razoabilidade, a despeito da arbitrariedade.

Sétimo. Com o novo corte realizado, obtivemos os treze seguintes “assuntos” para cuja base de dados foi considerada irregular, não atingindo cinquenta demandas repetidas no detalhamento, ou então não se tratavam de temas afetos à remuneração (objeto da pesquisa) são eles: abono permanência; adicional de tempo de serviço; aposentadoria; atos administrativos, assunção FHEMIG; direito administrativo e outras; estabilidade;

enquadramento; isonomia equivalência salarial: jornada de trabalho; licenças afastamento: reajuste e remuneração de proventos; tempo de serviço: promoção. Tais “assuntos” foram excluídos da pesquisa

Pontue-se que o assunto “estabilidade” é apresentado em dois relatórios distintos pelo software *Tribunus* e ambos foram analisados.

Oitavo. Restaram, portanto, os seguintes dezessete “assuntos” para os quais foi possível extrair, no campo detalhamento, teses massificadas e repetitivas, com mais de cinquenta registros, a saber: adicional de insalubridade; adicional de periculosidade; adicional de produtividade; adicional de serviço noturno; admissão permanência despedida; empregado público temporário; FGTS; férias; gratificação natalina; gratificação de incentivo; gratificação prêmio; gratificações estaduais específicas; gratificações e adicionais; licença prêmio; piso salarial; promoção ascensão; sistema remuneratório e benefícios. Pontue-se que o assunto “FGTS” é apresentado em dois relatórios distintos pelo software *Tribunus* e ambos foram analisados.

Nono. A partir dos dezessete “assuntos” identificados, conforme ponto oitavo, a pesquisa qualitativa, em cada um dos relatórios gerados, nos permitiu identificar quinze demandas para as quais consideramos, no critério adotado pela pesquisa, situações de massificação judicial entre servidores e Estado de Minas Gerais, por remuneração.

Alguns dos assuntos, dentre esses dezessete, concentravam mais de uma demanda massificada, outros coincidiam as demandas apresentadas, de tal sorte que foi necessário um trabalho minucioso de identificação com auxílio de ferramentas de filtragem de dados.

Décimo. Por fim, para cada um dos quinze temas massificados de litígio entre servidores e Estado de Minas Gerais por discussões que envolvem remuneração, elaborou-se um relatório individual que esclarece: o número de registros na base de dados, a controvérsia jurídica levada ao Poder Judiciário; a legislação que regulamenta o caso; o posicionamento judicial majoritário (se houver) obtido através de consulta ao repositório de jurisprudências do Tribunal de Justiça de Minas Gerais.

Quanto ao posicionamento judicial, em especial, optamos por descrever a existência de julgados com efeitos vinculantes dentro do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (ou seja, que vinculam os julgadores dentro do próprio Tribunal e 1ª Instância), proferidos e sede de Incidente de Uniformização de Jurisprudência nos termos dos artigos 476 a 479 do Código de Processo Civil de 1973, ou Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas, de acordo com os artigos 976 a 987 do Código de Processo Civil de 2015, ou ainda

julgados realizados pelos Tribunais Superiores (STJ e STF) sob a sistemática de recurso repetitivo (artigo 1036 do Código de Processo Civil de 2015), e repercussão geral (artigo 102 §3º da CF/1988), ou proferidos em controle concentrado de constitucionalidade. Quando não havia a existência de julgados com tais características, optamos por solicitar dos entrevistados a percepção do êxito para a demanda específica.

São esses, portanto, os temas identificados que impuseram o maior número de processos judiciais entre Estado de Minas Gerais (Poder Executivo) e seus servidores, por remuneração, entre 01/01/2014 a 31/12/2018:

1. Adicional de insalubridade dos agentes penitenciários.
2. Adicional de local de trabalho de agentes penitenciários efetivos.
3. Adicional de local de trabalho de agentes penitenciários contratados.
4. Adicional de produtividade.
5. Adicional noturno.
6. Base de cálculo do adicional de insalubridade dos servidores das carreiras da saúde e IMA.
7. Férias-prêmio para ex-efetivos da LC 100.
8. Férias-prêmio.
9. FGTS para ex-efetivos pela LC 100.
10. GIEFS na base de cálculo do 13º salário e férias.
11. Piso dos Professores da Educação Básica.
12. Promoção Escolaridade Adicional.
13. RET na base de cálculo dos quinquênios.
14. Vantagem pessoal ex-servidores da Minas Caixa.
15. Verbas rescisórias em contratos temporários.

### **4.3 Descrição da pesquisa empírica**

De início, cumpre-nos registrar que a análise de dados não objetivou definir se a litigância judicial reiterada nos diversos temas identificados (que versam sobre o conflito remuneratório) é economicamente vantajosa ao Estado ou não.

Primeiro, porque seria necessário traçar um modelo econômico específico para calcular os custos e vantagens (ou desvantagens), sob o aspecto financeiro, para cada um dos quinze temas judicializados em recorrência identificados pela pesquisa. Isso porque cada tema

possui sua própria repercussão financeira seja no processo, seja fora dele, e seus custos, para solução do conflito fora do ambiente judicial igualmente variam.

Segundo, que a definição de jogador habitual não pressupõe uma classe de litigante que necessariamente ganha as demandas postas em juízo, em face de participantes eventuais, mas sim uma classe que possui vantagens comparativas dentro do processo judicial, mas que não, obrigatoriamente, resultam em vitória econômica ao final (embora seja esse o resultado esperado).

Terceiro, porque as vantagens comparativas do jogador habitual no processo judicial não se confundem com o benefício econômico eventualmente extraído da litigância repetitiva. Na verdade, o benefício econômico é o resultado final (normalmente esperado), decorrente da assimetria de forças entre as categorias litigantes. Dessa maneira, o que se propôs foi auferir se o Estado de Minas Gerais possui, dentro dos tipos idealizados pela teoria da capacidade das partes e tipologia das partes, vantagens comparativas na litigância judicial repetitiva em face de seus agentes públicos, por controvérsias sobre remuneração, mas não o resultado econômico disso.

Assim, não se optou por testar, através de modelos, o resultado econômico final para o Estado, até mesmo porque demandaria, como já dito, analisar especificamente quinze temas distintos, traçando quinze metodologias, e não há, na administração estadual, sequer informações disponíveis para fazer tais análises com segurança. O que a pesquisa realizou, portanto, foi:

a) identificou na base de dados quais os maiores temas que geram conflito judicial remuneratório entre o Estado e seus agentes públicos por remuneração;

b) analisou, a partir da jurisprudência pacificada (quando existente), e a partir das entrevistas, a variação de êxito entre Estado e agentes nessas demandas identificadas;

c) verificou qual a repercussão dessas demandas identificadas junto ao principal órgão administrativo de solução de conflitos funcionais (inclusive remuneratórios) do Estado de Minas Gerais, qual seja, o Conselho de Administração de Pessoal.

d) verificou, junto aos principais gestores públicos responsáveis pela prevenção, resolução e condução do problema no Estado, se haveria outras possibilidades de solução para os temas identificados, sem a judicialização, e quais as razões encaminhariam tais conflitos à arena judicial de forma tão recorrente.

Quanto à identificação das principais demandas judicializadas, obtivemos, em resumo (cujo detalhamento ocorrerá nos capítulos que se seguem), os seguintes resultados:

Tabela 4 – Identificação das principais demandas judicializadas 2014 – 2018 (continua)

<b>Tema</b>	<b>Órgãos públicos envolvidos</b>	<b>Número de casos registrados</b>	<b>Jurisprudência pacificada</b>	<b>Favorável ao Estado</b>
Adicional de Produtividade	Todos, desde que signatários do Acordo de Resultados da Lei Estadual nº 17.600/2008	3329	NÃO	–
Piso dos Professores da Educação Básica	SEE	2508	SIM	SIM <sup>12</sup>
GIEFS na Base de Cálculo do Décimo Terceiro Salário e Férias	FHEMIG - FUNED - HEMOMINAS	1705	SIM	NÃO
Fundo de Garantia por Tempo de Serviço para ex-efetivados pela LC nº 100/2007	SEE	1610	NÃO	–
Adicional Noturno	Todos, em especial; Polícia Civil - FHEMIG - SEE - SEAP (sucetida por SEJUSP)	1361	SIM	NÃO
Verbas Rescisórias em Contratos Nulos de Seleção Temporária de Pessoal.	SEJUSP - FHEMG	1225*	SIM	SIM <sup>13</sup>
Adicional de Local de Trabalho – Periculosidade: Agentes Penitenciários Efetivos	SEDS - SESP - SEAP (sucetidos pela SEJUSP)	1002**	SIM	SIM

<sup>12</sup> Apesar da condenação ao pagamento de diferenças salariais em um pequeno período no ano de 2011, nos termos da jurisprudência consolidada, consideramos ainda assim favorável ao Estado, em razão da não concessão do aumento real de salário pleiteado para a jornada proporcional, sobre os vencimentos integrais. Tema será abordado detalhadamente no capítulo seguinte.

<sup>13</sup> Apesar da condenação ao pagamento do FGTS, para contratos declarados nulos, na jurisprudência pacificada, consideramos ainda assim favorável ao Estado, em razão da não equiparação dos contratados com trabalhadores regidos pela CLT (Consolidação das Leis Trabalhistas). O tema será abordado detalhadamente no capítulo seguinte.

Tabela 4 – Identificação das principais demandas judicializadas 2014 – 2018 (conclusão)

<b>Tema</b>	<b>Órgãos públicos envolvidos</b>	<b>Número de casos registrados</b>	<b>Jurisprudência pacificada</b>	<b>Favorável ao Estado</b>
Adicional de Local de Trabalho – Periculosidade: Agentes Penitenciários Contratados	SEDS - SESP - SEAP - (sucedidos pela SEJUSP)	1002**	SIM	NÃO
Promoção por Escolaridade Adicional	Todos para cujas carreiras estão elencadas no artigo 1º do Decreto Estadual nº 44769/2008. Casos mais recorrentes nos quadros da atual SEJUSP	933	SIM	NÃO
Base de Cálculo do Adicional de Insalubridade dos Servidores das Carreiras da Saúde e IMA	SES - FHEMIG - FUNED - HEMOMINAS - IMA	950	SIM	NÃO
Férias-Prêmio	TODOS	257	SIM	NÃO
Vantagem Pessoal dos ex-servidores da Minas Caixa	TODOS	237	NÃO	–
Regime Especial de Trabalho - RET, na base de cálculo de quinquênios	SEE	125	NÃO	–
Férias-Prêmio para ex-efetivos pela LC nº 100/2007	SEE	122	NÃO	–
Adicional de Insalubridade: Agentes Penitenciários	SEDS - SESP - SEAP - SUCEDIDOS PELA SEJUSP	50	SIM	SIM

Fonte: Dados da pesquisa, 2019.

\*Esse número de demandas incorporou o assunto “assunção Fhemig”, obtido junto ao sistema “*tribunus*”, com 1164 (um mil cento e sessenta e quatro registros), para o qual não foi possível obter o detalhamento.

\*\* Utilizou-se o mesmo quantitativo de registros para o tema adicional de local de trabalho, tanto para efetivos, quanto para contratados, posto que a base de dados não permitiu a diferenciação.

Perceba-se que dos quinze grandes temas identificados apenas cinco ainda não possuíam algum tipo de jurisprudência pacificada, sendo certo que, para aferir essa “pacificação”, optamos por considerar apenas, como já adiantado na descrição da metodologia,

juízos com efeitos vinculantes para o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, e órgãos de primeira instância do Tribunal mineiro, proferidos como Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas ou Incidente de Uniformização de Jurisprudência, recursos sob repercussão geral, ou repetitivos nos tribunais superiores, e controle concentrado de constitucionalidade no STF.

Mas prosseguindo, para esses cinco temas ainda não pacificados nos tribunais, optou-se por se questionar nas entrevistas junto aos gestores de Recursos Humanos e Advogados Públicos qual era sua percepção de êxito da demanda, ou seja, se a jurisprudência estaria tendenciosa ao Estado ou aos agentes públicos no conflito específico.

Para os temas “adicional de produtividade”, “vantagem pessoal dos ex-servidores da Minas Caixa” e “férias prêmio para ex-efetivados pela LC nº 100/2007” compreenderam os entrevistados que o Estado está, em geral, sendo derrotado nos processos. Sobre o Tema “RET na base de cálculo de quinquênios”, igualmente há percepção de maior derrota do Estado de Minas Gerais em juízo, muito embora as condenações se concentrem sobre o período que antecede a Emenda à Constituição Federal nº 19/1998, o que em certa medida induz a uma vitória parcial do ente público. Por fim, para o tema “FGTS para ex-efetivados pela LC 100/2007” a percepção é inversa, ou seja, o Estado tem obtido êxito nas demandas até o momento.

Ao final, dos quinze temas, tem-se que os tribunais têm, em cinco deles, adotado entendimento favorável à Administração Pública, em nove, desfavorável, e em um parcialmente favorável. Essa suposta “derrota” em maior número de temas não pode nos induzir, precipitadamente, como será trabalhado adiante, na compreensão de que a litigância não é vantajosa ao Estado litigante habitual.

Primeiro porque dentre todas as possibilidades de litígios que podem decorrer das relações funcionais e remuneratórias, é de se esperar que em face do Estado se multipliquem com mais intensidade aquelas em que houve manifestação judicial inclinada aos interesses dos agentes públicos. Tal fato deve ser levado em consideração na análise dos números, afinal, a pesquisa só identificou os maiores temas em quantidade absoluta de processos, não tendo sido objeto de investigação (por impossibilidade) o registro de quantos temas distintos foram ajuizados no período e não se multiplicaram.

Segundo porque as vantagens do jogado habitual podem ser de outra natureza, como já apresentado na exposição teórica (e novamente trabalhado nos capítulos em sequência), tais como: a possibilidade de posicionar-se como negociador intransigente e desestimular assim outros agentes (litigantes em potencial) a buscarem o conflito; ou negociar perdas iniciais

pensando em ganhos futuros, à medida que esse pode influenciar na modificação das regras em seu favor; ou mesmo simplesmente postergar o pagamento devido para momento futuro e incerto.

Prosseguindo, após a identificação dos grandes temas levados a juízo no conflito remuneratório entre Estado e seus agentes públicos, a pesquisa se propôs a averiguar qual a solução administrativa ofertada pela Administração, aos seus agentes, para esse mesmo conflito observado na arena judicial.

Para esse fim, investigou-se o CAP, órgão administrativo de solução de controvérsias funcionais do Estado que, a princípio, poderia conduzir o conflito internamente, sem a necessidade de judicialização das demandas. É de registro, uma vez mais, que todas as deliberações proferidas pelo Conselho entre 01/01/2014 e 31/12/2018 foram lidas e analisadas.

Sem adentrar na estrutura, função, e forma de organização, que serão especificamente trabalhadas em tópico próprio, foi possível depreender, em resumo, que em comparação ao conflito judicializado, rigorosamente para os mesmos temas, o CAP é pouco acionado e, quando acionado, é pouco efetivo aos interesses dos agentes públicos, não acompanhando, em regra, sequer a jurisprudência já pacificada dos Tribunais, não se apresentado, ao final, como alternativa à judicialização do conflito remuneratório.

Comparando-se, especificamente, a efetividade do Conselho em face da judicialização em massa dos temas identificados, temos a seguinte situação:

Tabela 5 – Comparação da efetividade do Conselho de Administração de Pessoal em face da judicialização em massa dos temas identificados 2014 – 2018 (continua)

<b>Tema</b>	<b>Processos judiciais registrados</b>	<b>Deliberações do CAP registradas</b>	<b>Jurisprudência pacificada em favor do agente público</b>	<b>Deliberações que acompanham a jurisprudência pacificada em favor agente público</b>
Adicional de Produtividade	3329	31	–	–
Piso dos Professores da Educação Básica	2508	0	NÃO	–

Tabela 5 – Comparação da efetividade do Conselho de Administração de Pessoal em face da judicialização em massa dos temas identificados 2014 – 2018 (continua)

<b>Tema</b>	<b>Processos judiciais registrados</b>	<b>Deliberações do CAP registradas</b>	<b>Jurisprudência pacificada em favor do agente público</b>	<b>Deliberações que acompanham a jurisprudência pacificada em favor agente público</b>
GIEFS na Base de Cálculo do Décimo Terceiro Salário e Férias	1705	1	SIM	1
Fundo de Garantia por Tempo de Serviço para Ex-efetivados pela LC nº 100/2007	1610	0	–	–
Adicional Noturno	1361	12	SIM	10
Verbas Rescisórias em Contratos Nulos de Seleção Temporária de Pessoal.	1225	0	NÃO	–
Adicional de Local de Trabalho – Periculosidade: Agentes Penitenciários Efetivos	1002	0	NÃO	–
Adicional de Local de Trabalho – Periculosidade: Agentes Penitenciários Contratados	1002	0	SIM	0
Promoção por Escolaridade Adicional	933	27	SIM	6
Base de Cálculo do Adicional de Insalubridade dos Servidores das Carreiras da Saúde e IMA	950	3	SIM	0

Tabela 5 – Comparação da efetividade do Conselho de Administração de Pessoal em face da judicialização em massa dos temas identificados 2014 – 2018 (conclusão)

<b>Tema</b>	<b>Processos judiciais registrados</b>	<b>Deliberações do CAP registradas</b>	<b>Jurisprudência pacificada em favor do agente público</b>	<b>Deliberações que acompanham a jurisprudência pacificada em favor agente público</b>
Férias-Prêmio	257	11	SIM	0
Vantagem Pessoal dos ex-servidores da Minas Caixa	237	2	–	–
Regime Especial de Trabalho - RET, na base de cálculo de quinquênios	125	0	–	–
Férias-Prêmio para ex-efetivados pela LC 100/2007	122	0	-	–
Adicional de Insalubridade: Agentes Penitenciários	50	0	NÃO	–

Fonte: Dados da pesquisa, 2019.

Curioso, e de registro, o fato de que, apesar do Estado negar a concessão administrativa dos temas destacados, seja diretamente nos órgãos de origem dos servidores, seja no próprio CAP, no âmbito judicial a Advocacia-Geral do Estado orienta os seus Procuradores pela não interposição de recursos, em quatro deles, por compreender baixíssima a probabilidade de êxito, quais sejam: adicional noturno, férias prêmio, GIEFS na base de cálculo do 13º salário e férias e vantagem pessoal dos ex- servidores da Minas Caixa. Ou seja, há consciência formalizada dentro da Administração de que sobre alguns temas existe o dever de pagamento e a resolução da questão ensejaria providências outras, de gestão fora do processo judicial, como: concessão voluntária do benefício; modificação de marco legal das carreiras públicas, mudança na forma de realização das atividades laborais, entre outras.

Todo esse levantamento de dados, análise e investigação dos temas mais judicializados sobre o conflito remuneratório e sua repercussão nas arenas administrativas de gestão de litígios do Estado nos conduziu ao passo seguinte, qual seja: as entrevistas com os

maiores gestores de recursos humanos do Estado de Minas Gerais, bem como com Procuradores do Estado diretamente envolvidos na condução do conflito judicial.

A principal questão para a qual se orientou as entrevistas foi compreender se existem alternativas à solução desses conflitos fora do processo judicial, bem como as razões que levariam o Estado a optar pela judicialização dos temas.

Objetivou-se, assim, aferir junto aos agentes públicos se, na visão desses, haveria vantagens ao Estado em encaminhar tal conflito ao crivo do Poder Judiciário e quais vantagens seriam essas. Ainda, se seria possível reduzir ou minimizar esse conflito judicial repetitivo e porque isto não se realiza. Essas entrevistas permitiram a compreensão de alguns pontos (que serão mais bem descritos no decorrer do trabalho). Vamos a eles.

Primeiro, dentro do espectro contínuo que define o jogador (litigante) habitual, o Estado de Minas Gerais, no conflito remuneratório em face de seus agentes públicos, pode ser compreendido como um deles.

Como se observa ao longo do presente trabalho, dentro do conceito traçado pela tipologia das partes e teoria da capacidade das partes, o Estado:

- a) possui o conhecimento prévio, desenvolve *expertise* e tem pronto acesso a especialistas na condução desta litigância por remuneração em face dos seus servidores;
- b) apresenta-se como negociador intransigente, procurando reduzir incentivos para que boa parte dos demandantes em potencial busque o conflito judicial;
- c) diante da massificação e repetição das demandas, joga com a probabilidade na tentativa de consolidar um posicionamento judicial favorável;
- d) luta não apenas por resultados imediatos, mas pela modificação de regras, para que lhes sejam mais favoráveis futuramente;
- e) utiliza o Poder Judiciário, com suas ineficiências, como mecanismo de postergação de obrigações remuneratórias.

Segundo, que ausência de soluções preventivas ou resolutivas por parte do Estado, que poderiam, em tese, reduzir o conflito judicializado, não se explica, apenas, pelas vantagens potenciais do jogador habitual, mas sim decorrem da própria complexidade do processo decisório no interior da organização burocrática, de tal sorte que o encaminhamento do conflito ao Poder Judiciário advém, em grande medida, de decisões tomadas por fuga ou omissão. Dessa forma, foi possível depreender que a administração do Estado convive com o

conflito judicial remuneratório por não conseguir adotar qualquer postura resolutiva para os temas, encaminhando a “tomada de decisão” convenientemente, ao Judiciário (agente externo).

Feita essa introdução do trabalho empírico realizado, passa-se à análise detalhada dos pontos apresentados nos capítulos que se seguem.

## 5. DESCRIÇÃO DOS MAIORES TEMAS JUDICIALIZADOS

### 5.1 Adicional de Insalubridade Agentes Penitenciários

Trata-se de demanda proposta pela carreira dos Agentes de Segurança Penitenciários do Estado de Minas Gerais (efetivos). O tema apresentou cinquenta processos na base de dados nos órgãos: Secretaria de Estado de Defesa Social, Secretaria de Estado de Segurança Pública e Secretaria de Estado de Administração Prisional.

A questão posta em juízo se resumiu em definir se a Gratificação de Agente de Segurança Penitenciário em Estabelecimento Penal (GAGEP), criada pela Lei Estadual nº 14.695/2003, e posteriormente incorporada aos vencimentos básicos dos agentes de Segurança Penitenciários pela Lei Estadual nº 15.788/2005, excluiu, ou não, a possibilidade da percepção do adicional de insalubridade por esses servidores.

O Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, através de julgamento proferido em Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas decidiu que não assiste aos Agentes de Segurança Penitenciário o direito à percepção de adicional de insalubridade, após a criação da GAGEP pela Lei Estadual nº 14.695/2003. O incidente em questão está registrado sob o número 1.0000.16.033398-5/000 e foi julgado em 26/04/2018<sup>14</sup>.

### 5.2 Adicional de Local de Trabalho – Periculosidade - Agentes Penitenciários Efetivos

Trata-se de demanda proposta pela carreira dos Agentes de Segurança Penitenciários do Estado de Minas Gerais (efetivos). O tema apresentou setecentos processos identificados na base de dados como “adicional de local de trabalho” vinculados ao assunto “adicional de periculosidade”, sem distinção se para servidores efetivos ou contratados. Igualmente, outros trezentos e cinquenta e dois registros de “adicional de local de trabalho” foram detectados no assunto “Gratificações e Adicionais” totalizando um mil e dois registros.

A questão posta em juízo consistia em reconhecer se devido, ou não, ao servidor, detentor do cargo efetivo de Agente de Segurança Pública do Estado de Minas Gerais, o pagamento do adicional de local de trabalho previsto na Lei Estadual nº 11.717/1994.

O Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, através de julgamento proferido em Incidente de Uniformização de Jurisprudência, pacificou o entendimento no

---

<sup>14</sup> Disponível em:

<<https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?&numeroRegistro=2&totalLinhas=2&paginaNumero=2&linhasPorPagina=1&numeroUnico=1.0000.16.033398-5/000&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar&>>. Acesso em: 28 out. 2019.

sentido de ser indevido o pagamento do adicional de local de trabalho, previsto na Lei Estadual nº 11.717/94, aos servidores efetivos da carreira de Agente de Segurança Penitenciário. O incidente em questão está registrado sob o número 1.0686.13.007.929-2/002 e foi julgado em 15/07/2015<sup>15</sup>.

### 5.3 Adicional de Local de Trabalho Agentes Penitenciários Contratados

Trata-se de demanda proposta pela carreira dos Agentes de Segurança Penitenciários do Estado de Minas Gerais temporariamente contratados. Nesse caso, como o software *tribunus* não permitiu a diferenciação entre autores efetivos e contratados, temos a mesma base de registros do tópico anterior, ou seja, setecentos processos identificados como “adicional de local de trabalho” vinculados ao assunto “adicional de periculosidade”, sem distinção se para servidores efetivos ou contratados. Igualmente, outros trezentos e cinquenta e dois registros de “adicional de local de trabalho” foram detectados no assunto “Gratificações e Adicionais” totalizando um mil e dois registros.

A questão posta em juízo tratou de analisar se os agentes penitenciários não efetivos, ou seja, contratados temporariamente por vínculo administrativo precário, faziam jus ao benefício enquanto vigorou.

O Adicional de local de trabalho, criado pela Lei Estadual nº 11.717/94, pressupunha os seguintes requisitos para percepção por servidores: (i) o efetivo exercício em estabelecimento prisional ou unidade socioeducativa e (ii) a exposição a situações de desgaste psíquico ou de risco de agressão física. Esse benefício remuneratório perdurou até 26/06/2014, tendo sido revogado pela Lei Estadual nº 21.333/14 para agentes contratados temporariamente.

O Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, através do Incidente Resolução de Demandas Repetitivas, registrado sob o nº 1.0024.14.187591-4/002, julgado em 22/10/2019<sup>16</sup>, pacificou seu entendimento no sentido de que: “os Agentes de Segurança Penitenciário, contratados temporariamente, de forma válida, fazem jus à percepção do Adicional de Local de Trabalho, desde que cumpridos os requisitos previstos na Lei Estadual nº 11.717/1994, até a entrada em vigor da Lei Estadual nº 21.333/2014” (grifo nosso).

<sup>15</sup> Disponível em:

<<https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?&numeroRegistro=2&totalLinhas=2&paginaNumero=2&linhasPorPagina=1&numeroUnico=1.0686.13.007929-2/002&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar&>>. Acesso em: 28 out. 2019.

<sup>16</sup> Disponível em: <<http://rupe.tjmg.jus.br/rupe/justica/publico/bnpr/consultarIrdIrIacAdmitidos.rupe>>. Acesso em: 28 out. 2019.

#### **5.4 Adicional de Produtividade**

Trata-se de tema que afeta quase todos os servidores das carreiras públicas do Executivo do Estado de Minas Gerais, desde que seu órgão de origem seja signatário do acordo de resultados, nos termos da Lei Estadual nº 17.600/2008. Identificaram-se três mil trezentos e vinte e nove processos registrados na base de dados.

O tema colocado em juízo se refere à obrigatoriedade, ou não, de que o Estado realize o pagamento do prêmio anual de produtividade previsto pela Lei Estadual nº 17.600/2008, (atualmente revogada pela Lei Estadual nº 22.257/2016), referente aos anos de 2013 e 2014, principalmente, e eventualmente 2015.

Ainda não há pacificação do entendimento com prolação de decisão com efeitos vinculantes. Todavia, foram encontrados julgados, em sua maioria, entendendo pelo reconhecimento do débito, determinando o Estado a pagar o prêmio de produtividade referente aos anos de 2013 e 2014. Essa tendência do Judiciário foi confirmada pelos entrevistados.

#### **5.5 Adicional Noturno**

Trata-se de tema que afeta todas as carreiras do Estado de Minas Gerais que realizam serviço noturno, contudo, a maior ocorrência verificada se deu nas carreiras da Polícia Civil, da Fundação Hospitalar de Minas Gerais, da Secretaria de Administração Prisional e na Secretaria de Estado da Educação. Houve um mil trezentos e sessenta e um processos identificados na base de dados.

As carreiras públicas do Estado, em especial nas Pastas acima descritas, não recebem o adicional noturno voluntariamente pela Administração, sob justificativa de peculiaridades de suas remunerações como, por exemplo, ausência de previsão expressa na lei do cargo; trabalho em regime de plantão; trabalho em contratação temporária; remuneração por subsídio.

A questão que se coloca em juízo, portanto, diz respeito à obrigatoriedade do pagamento indistinto do adicional pelo trabalho laborado em período noturno, com fundamento no inciso IX do art. 7º e § 3º do art. 39 da Constituição Federal e na Lei Estadual nº 10.745/1992, independentemente da existência de qualquer outro regramento específico.

Apesar da variedade de argumentos específicos das diversas carreiras públicas estaduais, suscitado pelo Estado de Minas para o não pagamento do adicional de forma voluntária, o Poder Judiciário de Minas Gerais tem se inclinado a determinar o pagamento, independentemente de o trabalho ocorrer em regime de plantão; ou a remuneração ocorrer por

subsídio; ou se tratar de agente contratado, desde que dentro do período de regularidade do contrato.

Como julgado vinculante, em cujas razões têm sido aplicadas para outras carreiras, há, no Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, o Incidente de Uniformização de Jurisprudência nº 1.0024.08.941612-7/004, julgado em 22/06/2011<sup>17</sup>:

INCIDENTE DE UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA - SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL - POLÍCIA CIVIL - REGIME DE PLANTÃO - DIREITO AO ADICIONAL NOTURNO - LEI ESTADUAL N. 10.745, DE 1992. - Os Policiais Cíveis do Estado de Minas Gerais têm assegurado o direito ao adicional noturno, 'ex vi' do artigo 39, §3º, c/c artigo 7º, IX, ambos da Constituição da República de 1988, e, também, da Lei estadual n. 10.745, de 1992. (MINAS GERAIS, 2011).

Como se vê, o mencionado julgado garante a percepção do adicional noturno, especialmente aos Policiais Cíveis, muito embora o pagamento voluntário continue a ser negado na esfera administrativa do Estado.

Sob esse tema, especificamente, a própria Advocacia-Geral do Estado, conforme “orientações para o contencioso” números 10/2018 e 11/2018, orienta a seus Procuradores pela não interposição de recursos contra decisões desfavoráveis ao Estado, quando impõem a condenação ao pagamento de adicionais noturnos para Policiais Cíveis, Agentes Penitenciários e Agentes Socioeducativos, haja vista a pacificação da jurisprudência no Tribunal mineiro.

## **5.6 Base de Cálculo do Adicional de Insalubridade dos Servidores das Carreiras da Saúde e Instituto Mineiro de Agropecuária**

Trata-se de demanda proposta pelos profissionais das carreiras de saúde do Estado de Minas Gerais que exercem atividades insalubres na Secretaria de Estado de Saúde, na Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais, na Fundação Centro de Hematologia e Hemoterapia do Estado de Minas Gerais e na Fundação Ezequiel Dias.

Demanda igualmente proposta pelos servidores do Instituto Mineiro de Agropecuária, por se encontrarem em situação análoga, ou seja, também exercem atividades insalubres regulamentadas por legislação semelhante.

Esse tema apresentou novecentos e cinquenta registros de processos na base de dados associados aos mencionados órgãos.

---

<sup>17</sup> Disponível em:

<<https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0024.08.941612-7%2F004&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar>>. Acesso em: 28 out. 2019.

A questão que se colocou em juízo resumiu-se em definir qual a base de cálculo do adicional de insalubridade dos servidores públicos da saúde, após a edição da Lei Estadual nº 15.786/2005, que reestruturou as carreiras, posto que o pagamento estava sendo negado por ausência de tal indicação legal. Tal discussão, para os servidores da saúde, perdurou até o advento da Lei Estadual nº 20.518/12, que criou a gratificação de risco à saúde, substituindo o antigo adicional de insalubridade.

O Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, através de julgamento proferido em Incidente de Uniformização de Jurisprudências nº 1.0024.09.648678-2/003, julgado em 15/04/2013<sup>18</sup>, pacificou o entendimento no sentido de que: “servidor público estadual pertencente aos quadros da Hemominas tem direito a receber o adicional de insalubridade a que faz jus com base no vencimento atribuído ao símbolo correspondente ao cargo por ele ocupado, previsto no Anexo I, da Lei nº 15.786/2005 e suas posteriores alterações”.

Embora o incidente faça menção expressa aos servidores da Fundação Centro de Hematologia e Hemoterapia do Estado de Minas Gerais, o entendimento tem sido aplicado pelo Tribunal mineiro aos servidores em situação análoga, abarcados pela mesma legislação, em exercício na Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais, na Fundação Ezequiel Dias, e também no Instituto Mineiro de Agropecuária, embora este último órgão tenha lei diversa (mas semelhante) que dispõe sobre suas carreiras.

Como se vê, o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, em julgamento que uniformiza seu posicionamento jurisprudencial e vincula juízes de primeira instância, pacificou entendimento de que a verba remuneratória em questão é devida aos servidores. Não obstante, permanece negado seu pagamento na esfera administrativa.

## **5.7 Férias-Prêmio**

Trata-se de demanda que afeta todas as carreiras do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais. Detectou-se a existência de duzentos e cinquenta e sete processos identificados na base de dados.

O artigo 31 §4º da Constituição do Estado de Minas Gerais garante aos seus servidores férias prêmio, com duração de três meses, a cada cinco anos de efetivo exercício no

---

<sup>18</sup> Disponível em:

<[https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?jsessionid=ADEE23A8418075F448CA1A9CFFF238D3.juri\\_node2?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0024.09.648678-2%2F003&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar](https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?jsessionid=ADEE23A8418075F448CA1A9CFFF238D3.juri_node2?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0024.09.648678-2%2F003&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar)>. Acesso em: 28 out. 2019.

serviço público. Por outro lado, conforme artigo 117 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, da mesma Constituição, o direito de converter em espécie as férias-prêmio somente é válido para aquelas adquiridas até 29/02/2004 e não gozadas.

Ocorre, porém, que o gozo de férias-prêmio pelos servidores está sujeito ao juízo de conveniência e oportunidade da Administração, ou seja, nem sempre é viável.

Assim, a questão colocada em juízo refere-se à possibilidade de recebimento de indenização, pelas férias-prêmio não gozadas e adquiridas após 29/02/2004, por aqueles servidores que deixaram o serviço público ou se aposentaram.

O STF, no Recurso Extraordinário com Repercussão Geral nº ARE 721001 RG / RJ<sup>19</sup>, compreendeu que a conversão de férias não gozadas – bem como outros direitos de natureza remuneratória – em indenização pecuniária, por aqueles que não mais podem delas usufruir é devida, para que não ocorra enriquecimento sem causa da Administração,

Por essa razão, o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais tem adotado entendimento segundo o qual devem ser indenizadas as férias-prêmio não gozadas por servidor que teve o vínculo encerrado, sob pena de enriquecimento ilícito do ente público, já que esse último usufruiu do labor em períodos nos quais o servidor poderia estar em descanso. Tal possibilidade tem sido especialmente concedida pelo Poder Judiciário quando se verifica que ao servidor, quando em atividade no serviço público, houve negativa de gozo das férias-prêmio, por conveniência da Administração.

Tal posicionamento majoritário do Tribunal mineiro foi confirmado em entrevistas pelos Procuradores do Estado que lidam com o tema, e, não por outra razão, a Advocacia-Geral do Estado, nos termos da “orientação para o contencioso” nº 05/2017, tem orientado aos Procuradores que não interponham quaisquer recursos contra decisões desfavoráveis ao Estado que determinem o pagamento indenizado de férias-prêmio não gozadas, por ex- servidores, à exceção dos ex-efetivados pela Lei Complementar nº100/2017.

### **5.8 Férias-Prêmio para ex-efetivados pela Lei Complementar Estadual nº 100/2007**

Trata-se de tema afeto aos servidores das carreiras da educação do Estado de Minas Gerais que foram efetivados pela Lei Complementar Estadual nº 100/2007 e posteriormente desligados dos cargos públicos por força da decisão proferida pelo STF na Ação

---

<sup>19</sup> Disponível em:

<<http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ARE%24%2ESCLA%2E+E+721001%2ENUME%2E%29+OU+%28ARE%2EPRCR%2E+ADJ2+721001%2EPRCR%2E%29&base=baseRepercussao&url=http://tinyurl.com/ag7b8v8>>. Acesso em: 28 out. 2019.

Direta de Inconstitucionalidade nº 4876<sup>20</sup>. Detectaram-se cento e vinte e dois processos registrados na base de dados.

O Estado de Minas Gerais contrata, com regularidade, servidores para exercício de tarefas para os quais os quadros públicos efetivos se mostram insuficientes. Nos quadros da educação, esses servidores são contratados com fundamento na Lei Estadual nº 10.254/90.

No ano de 2007, em razão da Lei Complementar Estadual nº 100, esses servidores contratados foram efetivados, pelo Estado, passando a ostentar situação funcional semelhante aos efetivos/concursados.

Ocorre que a mencionada Lei Complementar foi julgada inconstitucional pelo STF, no Julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4876, e, por essa razão, todos os servidores até então efetivados foram desligados dos quadros públicos em 31/12/2015.

A questão colocada em juízo refere-se à possibilidade de recebimento de indenização, pelas férias-prêmio não gozadas e adquiridas após 29/02/2004, por aqueles servidores que deixaram o serviço público em virtude do desligamento judicialmente determinado pela Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4876.

A despeito da não instauração, pelo Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, de Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas para o caso, a maioria dos julgados daquele Tribunal tem se manifestado pelo direito aos valores correspondentes à indenização por férias-prêmio não gozadas durante o período em que vigorou a Lei Complementar Estadual nº 100/2007, consoante esclareceram os Procuradores do Estado que lidam com o tema em juízo.

### **5.9 Fundo de Garantia por Tempo de Serviço para ex-efetivos pela Lei Complementar Estadual nº 100/2007**

Trata-se de tema afeto aos servidores das carreiras da educação do Estado de Minas Gerais que foram efetivados pela Lei Complementar Estadual nº 100/2017 e posteriormente desligados dos cargos públicos por força da decisão proferida pelo STF na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4876. Detectaram-se um mil seiscientos e dez processos registrados na base de dados.

---

<sup>20</sup> Disponível em:

<<http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADI%24%2ESCLA%2E+E+4876%2ENUME%2E%29+OU+%28ADI%2EACMS%2E+ADJ2+4876%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/bhq15tu>>. Acesso em: 28 out. 2019.

Como já dito, o Estado de Minas Gerais contrata, com regularidade, servidores para exercício de tarefas para os quais os quadros públicos efetivos se mostram insuficientes. Nos quadros da educação, esses servidores são contratados com fundamento na Lei Estadual nº 10.254/90.

No ano 2007, em razão da Lei Complementar Estadual nº 100, tais servidores contratados foram efetivados, pelo Estado, passando a ostentar situação funcional semelhante aos efetivos/concursados.

Ocorre que a mencionada Lei Complementar foi julgada inconstitucional pelo STF, no Julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4876, e, por essa razão, todos os servidores até então efetivados foram desligados dos quadros públicos em 31/12/2015.

Após o desligamento, eles têm acionado o Estado de Minas Gerais judicialmente, com vistas a se equiparar aos trabalhadores com vínculo regido pela Consolidação das Leis Trabalhistas, além do recebimento de Fundo de Garantia por Tempo de Serviço ou, ao menos, o reconhecimento do direito a esse Fundo pela suposta nulidade de sua contratação, em razão do que dispõe o artigo 19-A da Lei Federal nº 8036/90<sup>21</sup>.

A questão colocada em juízo resume-se, pois, em definir a situação jurídica dos ex-efetivados, bem como seus efeitos financeiros, ou seja: se equiparados a trabalhadores com vínculo celetista; ou se equiparados a servidores contratados cujo vínculo foi declarado nulo, com direito ao depósito do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço; ou situação própria, que não se confunde com as anteriores.

A despeito da não instauração, pelo Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, de Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas para o caso, a maioria dos julgados daquele Tribunal tem se manifestado pela ausência do direito à percepção de verbas celetistas, ou depósito do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço para os ex-efetivados.

Posicionam-se os julgados, que a situação dos ex-efetivados não se confunde com celetistas, ou mesmo contratados por instrumento precário. É o que nos informaram os Procuradores do Estado que lidam com a judicialização desse tema.

De toda forma, pende o Julgamento, pelo STF, de recuso especial com repercussão geral reconhecida registrado sob o número REsp nº 1806086 / MG, para o tema específico do direito ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço para ex-efetivados pela Lei Complementar Estadual nº100/2007.

---

<sup>21</sup> Art. 19-A. É devido o depósito do FGTS na conta vinculada do trabalhador cujo contrato de trabalho seja declarado nulo nas hipóteses previstas no art. 37, § 2o, da Constituição Federal, quando mantido o direito ao salário.

### **5.10 GIEFS na Base de Cálculo do Décimo Terceiro Salário e Férias**

Trata-se de tema afeto aos servidores das carreiras da saúde do Estado de Minas Gerais, em especial lotados na Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais, na Fundação Centro de Hematologia e Hemoterapia do Estado de Minas Gerais e na Fundação Ezequiel Dias. Detectou-se a existência de um mil setecentos e cinco processos registrados na base de dados.

A discussão colocada em juízo se refere à inclusão, ou não, da Gratificação de Incentivo à Eficientização dos Serviços (GIEFS), prevista na Lei Estadual nº 11.406/94, na base de cálculo da gratificação natalina e do adicional de férias dos servidores, fazendo com que esses dois últimos benefícios tenham seus valores aumentados proporcionalmente.

O Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, em Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas nº 1.0000.16.032832-4/000<sup>22</sup>, consolidou seu entendimento de que a GIEFS, prevista na Lei Estadual nº 11.406/94, integra a base de cálculo da gratificação natalina e do adicional de férias do servidor público estadual.

Não por outra razão, a Advocacia-Geral do Estado orienta seus Procuradores, conforme “orientação para o contencioso nº 15/2018”, a não apresentarem quaisquer recursos para decisões judiciais desfavoráveis ao Estado que determinem a inclusão da GIEFS na base de cálculo do 13º salário e terço de férias. Apesar desse cenário, a Administração continua a negar o pagamento do benefício voluntariamente.

### **5.11 Piso dos Professores da Educação Básica**

Trata-se de demanda que afeta os Professores da Educação Básica da rede pública estadual. Detectou-se a existência de dois mil quatrocentos e quarenta e nove processos registrados na base de dados solicitando o pagamento do piso nacional da educação básica e outros cento e cinquenta e nove registros solicitando diferenças pretéritas entre o piso nacional e os valores efetivamente pagos.

A Lei Federal nº 11.738, de 16 de julho de 2008, a fim de regulamentar a alínea "e", do inciso III, do caput, do art. 60, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, instituiu o piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.

---

<sup>22</sup> Disponível em:

<<https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?&numeroRegistro=2&totalLinhas=2&paginaNumero=2&linhasPorPagina=1&numeroUnico=1.0000.16.032832-4/000&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar&>>. Acesso em: 28 out. 2019.

De outro lado, com a vigência da Lei Estadual nº 18.975/2010, criou-se o pagamento dos profissionais da educação do Estado de Minas Gerais em parcela única (subsídio). Assim, os professores podiam, naquele momento, optar se receberiam pelo regime anterior (remuneração), ou seja, vencimento básico acrescido de vantagens pessoais, ou aderir ao regime de subsídio, que apenas passou a ser obrigatório no ano de 2011, com a edição da Lei nº 19.837/2011.

A questão colocada em juízo resumiu-se em definir se antes da instituição do regime de subsídio obrigatório, o piso nacional dos professores deveria ser aferido no Estado sobre o valor do vencimento básico, apenas, ou sobre a soma da totalidade das parcelas integrantes da remuneração.

Igualmente houve discussão se o piso, nacionalmente fixado para jornada de 40 horas semanais, deveria ser verificado, no Estado, proporcionalmente sobre a carga horária dos professores, que em regra são de 24 horas semanais, ou se pago indiscriminadamente, no valor nacionalmente fixado para 40 horas.

O STF, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.167, em 27 de abril de 2011, reconheceu a constitucionalidade da Lei Federal nº 11.738/2008, restando consignado, ainda, que o piso salarial deveria ser considerado na fixação do vencimento básico da categoria.

Sobre os efeitos dessa decisão, em sede de embargos declaratórios, o STF entendeu que deveriam ser atribuídos efeitos prospectivos estabelecendo que: “a Lei 11.738/2008 passou a ser aplicável a partir de 27.04.2011, data do julgamento de mérito da ação direta de inconstitucionalidade e em que é declarada a constitucionalidade do piso dos professores da educação básica”.

Assim, conforme preceitua a Lei Federal nº 11.738/2008, e após o julgamento de mérito da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.167/2008 pelo STF, a partir do dia 27 de abril de 2011, os professores passaram a fazer *jus* ao recebimento dos seus vencimentos básicos com referência no piso nacional salarial.

O Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, portanto, conforme informações apuradas junto aos entrevistados, tem aplicado majoritariamente as diretrizes definidas pelo STF, de tal maneira que o piso remuneratório dos professores deve ser calculado sobre o vencimento básico para o período entre 27 de abril de 2011 (decisão do STF) até 02/12/2011, data em que passou a vigorar a Lei Estadual nº 19.837/2011, que instituiu o pagamento em parcela única, sendo devido o pagamento de diferenças apenas, nesse período. De mesmo modo, tem o Tribunal mineiro reiteradamente decidido que o valor do piso nacional

deve ser calculado proporcionalmente à carga horária cumprida pelo professor, que no serviço público estadual, via de regra, se limita a 24 horas semanais. Ao final, pode-se considerar uma vitória do Estado a condenação ao pagamento das diferenças por um curto período, em face da amplitude de demanda que objetivava real aumento remuneratório incorporado.

### **5.12 Promoção Por Escolaridade Adicional**

Trata-se de demanda que afeta a profissionais de diversas carreiras públicas do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, descritas no artigo 1º do Decreto Estadual nº 44.769/2008. O maior volume de demandas está concentrado entre agentes penitenciários, carreiras de atividades da defesa social, carreiras de agente de segurança socioeducativos e técnicos e analistas fazendários.

Detectou-se a existência de novecentos e trinta e três registros de processos na base de dados utilizada. A grande maioria dos casos se concentrava, como mencionado, entre agentes penitenciários, carreiras de atividades da defesa social, carreiras de agente de segurança socioeducativos e técnicos e analistas fazendários.

O Decreto Estadual nº 44.769/2008, em seu artigo 2º, impôs, aos servidores das carreiras mencionadas em seu artigo 1º, a limitação temporal para obtenção de promoção por escolaridade adicional, somente para aqueles que houvessem concluído os respectivos cursos até 31 de dezembro de 2007.

Com efeito, a questão debatida em juízo se pautou em analisar se as limitações temporais à obtenção da promoção por escolaridade das diversas carreiras descritas no Decreto nº 44.769/2008, são legais, ou não. Ou seja, se tal limitação poderia se dar por intermédio de Decreto do Poder Executivo, ou não.

O Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, através de julgamento proferido em Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas nº 1.0000.16.049047-0/001<sup>23</sup>, julgado em 09/11/2018, pacificou o entendimento no sentido de que as limitações temporárias não são válidas, e os servidores mencionados no Decreto possuem o direito à promoção por escolaridade. Vejamos as conclusões do Tribunal:

A promoção por escolaridade adicional, por formação complementar ou superior àquela exigida pelo nível em que o servidor estiver posicionado, relacionada com a natureza e a complexidade da respectiva carreira, depende do atendimento dos

---

<sup>23</sup> Disponível em:

<<https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0000.16.049047-0%2F001&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar>>. Acesso em: 28 out. 2019.

requisitos delineados no artigo 4º do Decreto nº 44.769/08, excluindo-se, contudo, as limitações temporais mencionadas no caput do artigo 2º; nas alíneas "a" e "b" do inciso V, do artigo 4º e, ainda, no artigo 6º, caput, incisos I, e II, do referido ato normativo (MINAS GERAIS, 2018).

Muito embora esse Incidente tenha sido proferido para analisar, especificamente, as carreiras de Técnico Fazendário de Administração e Finanças, de Analista Fazendário de Administração e Finanças e do Grupo de Atividades de Tributação, Fiscalização e Arrecadação, suas conclusões têm sido aplicadas, pelo Tribunal, às diversas outras carreiras elencadas no Decreto Estadual nº 44.769/2008.

De toda sorte, permanece a negativa do pagamento voluntário por parte do Poder Executivo do Estado, sendo que, sobre o mencionado Incidente, ainda estão pendentes de julgamento recursos para o STJ e STF.

### **5.13 RET na Base de Cálculo de Quinquênios**

Trata-se de demanda que afeta os servidores da Educação Básica no Estado de Minas Gerais. Detectou-se a existência de cento e vinte e cinco processos registrados na base de dados.

A Emenda à Constituição Federal nº 19, de 1998, alterou a redação do artigo 37, inciso XIX, que passou a vigorar nos seguintes termos: “XIV - os acréscimos pecuniários percebidos por servidor público não serão computados nem acumulados para fins de concessão de acréscimos ulteriores” (BRASIL, 1988).

Dessa maneira, o efeito cascata no cálculo de benefícios remuneratórios passou a ser vedado, em qualquer hipótese, a partir da entrada em vigor da mencionada Emenda.

Servidores Públicos do Estado de Minas Gerais, que ingressaram nos quadros antes da referida Emenda à Constituição Federal, possuem direito ao adicional por tempo de serviço (quinquênio), correspondente a 10% de acréscimo remuneratório a cada cinco anos de efetivo exercício.

O quinquênio foi extinto pela Emenda à Constituição Mineira nº 57/2003, contudo, restou preservado o regime para aqueles servidores que já faziam parte dos quadros.

Assim, para aqueles servidores que ingressaram nos quadros públicos antes da Emenda à Constituição Federal nº 19/1998 e, por óbvio, antes da Emenda à Constituição Mineira nº 57/2003, que continuam a perceber quinquênios, a questão que se coloca em juízo são quais parcelas que compõem a base de cálculo do adicional: a) se todas as gratificações regularmente recebidas e vencimento básico; b) se só aquelas gratificações adquiridas até a

Emenda à Constituição Federal nº 19/98, além do vencimento básico; c) se somente os quinquênios adquiridos até a Emenda nº 19/98 seriam calculados sobre as gratificações e vencimento; d) se todos os quinquênios se valeriam do cálculo benéfico.

De outro giro, a carga horária de um cargo de Professor da Educação Básica do Estado de Minas Gerais é de 24 horas semanais. Para aqueles que optaram em estender essa carga horária para até 40 horas semanais (máximo), é cabível a gratificação de 80%, incorporável na proporção de 1/30 por ano de atividade, conforme artigos 145 e 146 da Lei Estadual nº 7.109/77. Essa extensão de carga horária é denominada Regime Especial de Trabalho (RET). Sobre essa gratificação incorporada se coloca a discussão de sua integração, ou não, na base de cálculo dos quinquênios.

Não há julgado com efeitos vinculantes sobre o tema. Conforme informações dos entrevistados, o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais tem, em regra, decidido que somente a concessão/incorporação do RET, reconhecida até a vigência da Emenda à Constituição Federal nº 19/98, integra a base de cálculo dos quinquênios dos Professores da Educação Básica no Estado, igualmente adquiridos antes da referida emenda.

#### **5.14 Vantagem Pessoal ex-servidores da Minas Caixa**

Trata-se de demanda apresentada por servidores que faziam parte da extinta Minas Caixa (autarquia estadual) e que foram incorporados aos quadros da administração direta quando da extinção daquela instituição. Detectaram-se duzentos e trinta e sete processos encontrados na base de dados.

Para os ex-servidores da extinta Minas Caixa, a Lei Estadual nº 10.470, de 1991, em seu art. 1º, determinou a incorporação desses no quadro de pessoal da administração direta do Poder Executivo e garantiu, em seu § 3º, a paridade de vencimentos mediante a criação de uma vantagem pessoal. A referida vantagem foi revogada no ano de 1994 e restabelecida, em 2000, com a Lei Estadual nº 13.694.

Assim, a questão colocada em juízo se resumiu em definir se a vantagem pessoal decorrente das leis estaduais nº 10.470/1991 e 13.694/2000 integram o vencimento básico, ou não, dos servidores que a elas fazem *jus* e, como tal, compõe a base de cálculo de adicionais por tempo de serviço (quinquênios) e outros benefícios que incidem sobre o vencimento básico, bem como deve ser reajustada junto ao vencimento básico.

Ainda não houve prolação de decisão com efeitos vinculantes. Todavia, conforme informações dos entrevistados, os julgados no Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, em imensa maioria, consideram que a vantagem pessoal criada pela referida legislação

tem natureza de vencimento (ou remuneração) e não de gratificação ou acréscimo em função de condição pessoal ou curricular.

Assim, para a posição dominante verificada no Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, os adicionais, prêmios de produtividade ou outras vantagens que incidem sobre os vencimentos deverão ser calculados tendo por base de cálculo o vencimento básico acrescido da vantagem pessoal estabelecida pelas leis nº 10.470/1991 e 13.694/2000, haja vista que não houve acréscimo pecuniário (adicional), mas sim manutenção da remuneração anteriormente percebida, mediante desdobramento em duas parcelas, resguardando a irredutibilidade salarial.

Por essa razão, a Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais, por intermédio da nota jurídica orientadora nº 10/2015, orienta os Procuradores que não apresentem qualquer recurso em face de decisões judiciais que compreendem como parte do vencimento básico a referida vantagem devida aos ex-servidores da Minas Caixa. Apesar disso, remanesce a negativa do pagamento voluntário por parte da Administração.

### **5.15 Verbas Rescisórias em Contratos Nulos de Seleção Temporária de Pessoal**

Trata-se de demanda proposta pelos servidores temporariamente contratados, em especial para trabalharem na área de Saúde (Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais) ou como Agentes Penitenciários. Detectaram-se sessenta e um processos identificados na base de dados para Agentes penitenciários. Ademais, se trata de demanda recorrente dentro da classificação assunto “assunção FHEMIG”, com um mil cento e sessenta e quatro registros na base de dados, conforme informações prestadas pelos Procuradores do Estado entrevistados, embora não exista a quantificação exata no sistema *Tribunus*.

O Estado de Minas Gerais contrata, com regularidade, servidores para exercício de tarefas para as quais os quadros públicos efetivos se mostram insuficientes. Esse tipo de contratação deve ser temporária e não ultrapassar período superior a dois anos, em regra.

Contudo, em diversas oportunidades, tais contratos temporários são renovados por longos períodos. Como resultado, quando por fim são rescindidos, os servidores ex-contratados têm buscado, pela via judicial, a equiparação com trabalhadores regidos pela Consolidação das Leis Trabalhistas, com vistas ao recebimento de diversas verbas não previstas nos contratos administrativos temporários.

A questão colocada em juízo é, pois, a definição da situação dos contratados, quando seu contrato precário com o Estado é considerado nulo, em razão do desvirtuamento do instrumento, com excessivas prorrogações. Se equiparados a celetistas ou não?

Conforme informado pelos entrevistados, o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais tem aplicado, para o caso, via de regra, o precedente firmado pelo STF proferido no Recurso Extraordinário com Repercussão Geral nº 705140/RS<sup>24</sup>, julgado em 04/11/2014, que diz que: “contratações ilegítimas não geram quaisquer efeitos jurídicos válidos, a não ser o direito à percepção dos salários referentes ao período trabalhado e, nos termos do art. 19-A da Lei 8.036/90, ao levantamento dos depósitos efetuados no Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS”.

Assim, em regra, para contratos temporários de prestação de serviços declarados nulos por excessivas prorrogações, tem o Judiciário reconhecido o direito ao saldo dos salários ainda pendentes de pagamento e FGTS, sem, contudo, equiparar o contratado a empregado celetista.

---

<sup>24</sup> Disponível em:

<<http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28RE%24%2ESCLA%2E+E+705140%2E NUME%2E%29+OU+%28RE%2EACMS%2E+ADJ2+705140%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/lkq9hqh>>. Acesso em: 28 out. 2019.

## 6. CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL

O CAP é um órgão colegiado que integra a estrutura da Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais, nos termos da alínea “c” do inciso II do artigo 2º da Lei Complementar Estadual nº 83/2005, sendo regulamentado pela Lei Estadual nº 4.594/67 e pelo Decreto Estadual nº 46.120/2012.

Trata-se de um órgão coletivo de jurisdição administrativa intermediária, cuja função é, segundo o artigo 2º do Decreto Estadual nº 46.120/12, acolher, analisar e decidir reclamações e pleitos dos servidores, em atividade e aposentados, das Secretarias de Estado, das autarquias e das fundações públicas, em relação aos atos que afetem seus direitos funcionais, bem ainda a apreciação de recurso interposto por servidor demitido por desempenho insatisfatório.

As matérias cabíveis de serem postuladas em reclamação ao CAP devem se referir, portanto, aos atos que afetem seus direitos funcionais. Ou, na segunda hipótese, à apreciação de recurso interposto por servidor demitido por desempenho insatisfatório.

No primeiro caso, o primeiro pressuposto para a propositura de reclamação é a identificação do ato administrativo emanado de autoridade responsável que trate de direito funcional do servidor. A expressão direito funcional abrange toda a gama de prerrogativas, garantias, direitos e deveres estabelecidos no regime jurídico por meio do qual o servidor se vincula à administração, inclusive pleitos remuneratórios.

A segunda hipótese de admissão de reclamação pelo Conselho diz respeito à propositura de recurso pela demissão do servidor por desempenho insatisfatório, diagnosticado em avaliação especial de desempenho, e está contemplada nos artigos 10 e 11 da Lei Complementar Estadual n. 71, de 30 de julho de 2003.

O Decreto nº 46.120/2012 faz uma única exclusão expressa às competências do Conselho, a saber: os atos relativos ao regime disciplinar dos servidores estaduais, que não serão examinados no CAP, salvo nas hipóteses de alegação de nulidade do processo administrativo. Ao CAP caberá, contudo, a análise restrita da alegada causa de nulidade, não podendo se manifestar sobre o mérito do processo em si ou valorar a decisão administrativa tomada no referido processo.

Além dessas ressalvas, as demandas dos servidores relativas ao processo de acumulação de cargos, funções ou empregos públicos no âmbito da administração pública direta e indireta do Poder Executivo também não competem ao CAP, vez que são endereçadas diretamente à Comissão de Acumulação de Cargos e Funções, criada pela Lei Estadual nº 3.214,

de 16 de outubro de 1964, e regulamentada pelo Decreto Estadual nº 45.841, de 26 de dezembro de 2011.

É de se registrar, por fim, que indiretamente estão excluídos os pleitos dos ex-servidores da Administração Pública direta e indireta do Estado de Minas Gerais, salvo quando aposentados.

O Conselho possui sete membros integrantes e se organiza na seguinte composição: Advogado-Geral do Estado (que pode delegar suas funções a outro Procurador do Estado), que é seu presidente nato; um representante da Ordem dos Advogados do Brasil - Seção Minas Gerais; dois servidores efetivos representantes da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão; um servidor efetivo representante da Secretaria de Estado de Fazenda; dois representantes dos servidores públicos, escolhidos na forma dos § 1º, 3º e 4º do art.3º da Lei Estadual nº 4.594, de 05 de outubro de 1967, sendo todos esses designados pelo Governador do Estado e preferencialmente detentores do título de bacharel em direito.

Como se vê, o CAP é uma instância administrativa de resolução de controvérsias funcionais, entre elas as remuneratórias, de caráter recursal. Ou seja, indeferimentos de pleitos dos servidores (ativos ou aposentados) perante os órgãos de administração de recursos humanos, aos quais se encontram vinculados, podem ser submetidos, em grau de recuso, ao CAP. O Conselho concentra, portanto, a prerrogativa recursal de pleitos remuneratórios de todos os órgãos de gestão de pessoas do Estado, razão pela qual seu funcionamento e eficácia na redução ou controle de demandas remuneratórias repetitivas foi objeto de análise nesta pesquisa.

É de se destacar, entretanto, que, embora concentrador dos recursos administrativos sobre questões funcionais, o CAP não se coloca como última instância interna de decisão no Estado de Minas Gerais. Há previsão regulamentar da possibilidade de novo recurso para o próprio Governador do Estado de Minas Gerais, autoridade máxima do ente subnacional, tanto pelo reclamante, quando denegado seu pedido, quanto pela autoridade competente, que tiver praticado o ato impugnado, quando provida a reclamação.

### **6.1 Análise das Atas de Julgamento do CAP entre 2014 e 2018**

Entre 01/01/2014 e 31/12/2018, o CAP proferiu 992 deliberações (julgamentos), devidamente publicadas na Imprensa Oficial do Estado de Minas Gerais, registradas sob o interstício nº 26.373 a 27.365. Todos esses extratos de julgamentos das deliberações foram impressos e analisados, individualmente, pela pesquisa.

No ano de 2014, foram publicadas 141 deliberações, dentre essas apenas 14 foram providas e 127 não providas ou não conhecidas. Em 2015, publicaram-se 250 deliberações, dessas 23 providas e 227 não conhecidas ou não providas. Em 2016, foram publicadas 154 deliberações, sendo 18 provimentos e 136 não conhecimentos ou não provimentos. No ano de 2017, foram 178 deliberações, sendo 15 provimentos e 163 deliberações não conhecidas ou não providas. No ano de 2018, por sua vez, foram 217 deliberações, dessas 19 foram providas e 198 não conhecidas ou não providas. Sintetizando<sup>25</sup>:

Tabela 6 – Deliberações proferidas pelo Conselho de Administração de Pessoal 2014 – 2018

<b>Ano</b>	<b>Julgamentos</b>	<b>Provimento</b>	<b>Não conhecimento ou Não Provimento</b>
2014	141	14	127
2015	250	23	227
2016	154	18	136
2017	178	15	163
2018	217	19	198
<b>Total</b>	<b>940</b>	<b>89</b>	<b>851</b>

Fonte: Dados da pesquisa, 2019.

É de se registrar que os temas colocados em análise do CAP, nesse período pesquisado, em razão de sua própria competência, não se relacionaram, apenas, com o conflito judicial remuneratório, mas sim com toda uma gama de direitos funcionais para os quais o Conselho possui competência recursal. Temas não remuneratórios foram muito recorrentes como: averbação de tempo de serviço realizado perante outros entes ou iniciativa privada; jornada de trabalho especial; abono de ponto; pedido de licença; avaliação de desempenho insatisfatória, entre outros.

No que tange às respostas negativas do CAP à solicitação dos recorrentes, os recursos não providos, por óbvio, são aqueles para os quais as razões dos recorrentes não foram acolhidas. Por sua vez, os recursos não conhecidos, ou seja, que não foram analisados, se deveram em regra: a) pela perda da condição de servidor ativo ou aposentado do recorrente; b) pela supressão de instância, ou seja, quando não houve requerimento inicial direcionado ao gestor de Recursos Humanos ao qual o servidor se encontra vinculado; c) pela não observância

<sup>25</sup> 52 deliberações proferidas entre final de 2017 e início de 2018 não estavam disponíveis nas publicações elencadas no portal da Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais, razão pela qual não foram incluídas em nenhum desses anos na análise do quantitativo de provimentos. Dados coletados em <<http://www.advocaciageral.mg.gov.br/cap/deliberacoes>>. Acesso em: 05 nov. 2011.

do prazo de 120 dias para se recorrer ao CAP; d) pela concomitância de Ação Judicial ajuizada pelo recorrente; e) pela desistência do recorrente ou perda de objeto.

Quanto aos conflitos remuneratórios propriamente ditos, detectou-se que não há grande coincidência entre as questões submetidas ao CAP e aquelas levadas repetidamente ao Poder Judiciário, já descritas nas seções acima.

Assim, sobre cada um dos quinze temas de maior judicialização por questões remuneratórias entre o Poder Executivo do Estado de Minas Gerais e seus servidores públicos, observou-se que sua repercussão junto ao CAP foi nula, ou muito pequena, embora algumas constatações interessantes puderam ser realizadas. Vejamos.

Quanto aos temas: férias-prêmio para ex-efetivos pela Lei Complementar nº 100/2007; FGTS para ex-efetivos pela Lei Complementar nº 100/2007; verbas rescisórias em contratos temporários, não foram encontradas deliberações no CAP no período pesquisado. Nesses pontos específicos, outro resultado, a princípio, não seria viável, haja vista se tratarem de demandas ajuizadas por ex-servidores do Estado de Minas Gerais que não podem se valer do Conselho nos termos do artigo 2º do Decreto Estadual nº 46.120/12 (que restringe sua utilização aos servidores ativos e aposentados).

É de se compreender, portanto, que, para ex-servidores, a única alternativa que se coloca para controvérsias acerca de suas verbas remuneratórias na rescisão de vínculo funcional junto ao Estado (efetivo ou precário) é a via judicial.

Quanto ao tema adicional de local de trabalho para agentes penitenciários contratados, igualmente não se detectou a existência de qualquer julgamento administrativo no CAP. Embora não tratem exatamente desse assunto, as deliberações de nº 26.748/2015 a 26.754/15 registram que os servidores contratados temporariamente (em seu entendimento acerca da melhor interpretação do artigo 2º do Decreto Estadual nº 46.120/2012) não podem se valer do Conselho. Assim, é de se compreender que também para os servidores contratados, ainda que em atividade, não há outra alternativa para o litígio remuneratório fora da arena judicial.

Quanto aos temas: adicional de insalubridade de agentes penitenciários; piso dos Professores da Educação Básica; adicional de local de trabalho de agentes penitenciários efetivos, também não se encontrou qualquer registro de julgamento administrativo no Conselho no período analisado.

Para o tema base de cálculo do adicional de insalubridade dos servidores das carreiras da saúde e Instituto Mineiro de Agropecuária foram encontradas apenas três deliberações em toda a base de dados pesquisada, sendo que duas negaram provimento aos

recursos dos servidores interessados e uma não conheceu do recurso. A princípio, detectou-se uma deliberação em que o resultado do recurso foi positivo, todavia, em análise mais detida, foi possível perceber que a deliberação, cujo provimento ocorreu, não se assemelhava à tese judicial massificada. Tratava-se, na realidade, de pedido diverso afeto à gratificação de risco à saúde (deliberação nº 26590/15).

No que tange ao tema vantagem pessoal ex-servidores Minas Caixa, encontrou-se uma deliberação para a qual se deu provimento em consonância ao entendimento reiterado, manifestado pelo Poder Judiciário, e outra para a qual não houve o conhecimento do recurso, totalizando duas deliberações na base de dados.

Para o tema GIEFS na base de cálculo do décimo terceiro salário e férias, encontrou-se uma única deliberação no período analisado (nº 27.148/18,). Nessa deliberação, o recurso foi provido, também, em consonância ao entendimento reiterado, manifestado pelo Poder Judiciário.

Já para o tema adicional de produtividade (prêmio de produtividade) foram encontrados 31 registros de deliberações todos no ano de 2018. O resultado foi idêntico nos 31 recursos para os quais o Conselho não conheceu das razões dos recorrentes posto que, em sua compreensão, “não ter havido recusa da Administração no pagamento do Prêmio de Produtividade, estando tal pagamento condicionado à aprovação governamental”.

Férias-prêmio foi tema para o qual se apresentaram 11 deliberações. Dessas, 9 tiveram suas razões não conhecidas e outras 2 não providas. Encontraram-se, ainda, 3 deliberações registradas como providas, para o tema férias-prêmio, contudo, em análise mais detida do julgamento administrativo, verificou-se que não correspondiam, exatamente, ao tema judicialmente massificado, ou seja, eram pedidos diversos, embora tendo o direito à conversão de férias-prêmio em espécie como pano de fundo.

Sobre o tema adicional noturno, a base de dados apontou a existência de 12 deliberações. Dessas, 10 decidiram pelo provimento do recurso, em consonância com o entendimento judicial já pacificado, 1 deliberação decidiu pelo não conhecimento e 1 pelo não provimento do recurso.

O tema RET na base de cálculo de quinquênios não apresentou registros de julgamentos administrativos na base de dados verificada. De toda forma, apenas para ilustração, no ano de 2015, houve deliberações acerca da inclusão de outra gratificação, qual seja, a Gratificação de Incentivo à Pesquisa e à Docência, devida aos servidores da Fundação João Pinheiro, na base de cálculo de quinquênios, para cuja fundamentação, o requerimento é semelhante ao RET. Para esse caso, foram 39 deliberações, todas desproviando os recursos.

Por fim, quanto ao tema promoção por escolaridade adicional, temos esse por recorrente nas deliberações do CAP, contudo, nem sempre sobre as razões específicas descritas no item 3.2.12 (*supra*), que descreve a tese repetitiva judicializada. Ou seja, por vezes, as questões levadas ao CAP giram em torno de controvérsias sobre outros aspectos dos requisitos necessários à promoção por escolaridade adicional dos servidores, que não as limitações temporais impostas pelo Decreto Estadual nº 44.769/2008 (tema específico).

De toda forma, a pesquisa procedeu à análise de todas as 50 deliberações do CAP registradas na base verificada, que versavam, a princípio, sobre promoção por escolaridade adicional. Dessas 50, 27 deliberações correspondiam à tese recorrentemente levada a juízo pelos servidores. Por sua vez, nas 27 deliberações de interesse da pesquisa, havia apenas 6 recursos providos e 21 não providos ou não conhecidos. Interessante salientar que os recursos providos sobre esse tema se concentraram nos anos de 2015 e 2016. A partir de 2017, o Conselho revisitou seu posicionamento e voltou a indeferir os recursos.

Em síntese, temos o seguinte reflexo, no CAP, sobre os quinze temas de maior judicialização entre Estado e servidores, por remuneração, no período compreendido entre 01/01/2014 a 31/12/2018:

Tabela 7 - Deliberações proferidas pelo Conselho de Administração de Pessoal sobre os quinze temas de maior judicialização entre Estado e servidores, por remuneração, 2014 – 2018 (continua)

<b>Tema</b>	<b>Total</b>	<b>Providos</b>	<b>Não conhecidos / Não providos</b>
Adicional de Produtividade	31	0	31
Piso dos Professores da Educação Básica	0	0	0
GIEFS na Base de Cálculo do Décimo Terceiro Salário e Férias	1	1	0
Fundo de Garantia por Tempo de Serviço para ex-efetivados pela LC nº 100/2007	0	0	0
Adicional Noturno	12	10	2

Tabela 7 - Deliberações proferidas pelo Conselho de Administração de Pessoal sobre os quinze temas de maior judicialização entre Estado e servidores, por remuneração, 2014 – 2018 (conclusão)

<b>Tema</b>	<b>Total</b>	<b>Providos</b>	<b>Não conhecidos / Não providos</b>
Verbas Rescisórias em Contratos Nulos de Seleção Temporária de Pessoa	0	0	0
Adicional de Local de Trabalho – Periculosidade: Agentes Penitenciários Efetivos	0	0	0
Adicional de Local de Trabalho – Periculosidade: Agentes Penitenciários Contratados	0	0	0
Promoção por Escolaridade Adicional	27	6	21
Base de Cálculo do Adicional de Insalubridade dos Servidores das Carreiras da Saúde e IMA	3	0	3
Férias-Prêmio	11	0	11
Vantagem Pessoal dos ex-servidores da Minas Caixa	2	1	1
Regime Especial de Trabalho - RET, na base de cálculo de quinquênios	0	0	0
Férias Prêmio para ex-efetivados pela LC nº 100/2007	0	0	0
Adicional de Insalubridade: Agentes Penitenciários	0	0	0

Fonte: Dados da pesquisa, 2019.

Como se depreende, em comparação com as teses judicializadas em recorrência, objeto da pesquisa, corresponderam, junto ao CAP, apenas 87 julgamentos administrativos no mesmo período de análise. Desses, 69 tiveram uma resposta negativa às pretensões dos servidores, por não provimento ou não conhecimento dos recursos, e em 18 oportunidades os recursos foram providos. À exceção do tema “adicional noturno”, todas as teses que apresentaram registros nos julgamentos do CAP foram, em regra, desfavoráveis à pretensão dos servidores.

Com efeito, é de se compreender, ao final, que o principal órgão administrativo disponível para a solução das controvérsias remuneratórias entre o Poder Executivo do Estado de Minas Gerais e seus agentes não consegue fazer frente ao problema, não se revelando alternativa eficaz para redução dos litígios judiciais. Trata-se de órgão pouco acionado, com estrutura insuficiente e com severas restrições à análise das demandas remuneratórias, manifestando, como regra, posicionamento desfavorável aos servidores, até mesmo quando já há pacificação judicial em sentido contrário. A comparação da estrutura e efetividade do CAP, em face do volume de litígios conduzidos pelo Estado na arena judicial, nos permite concluir que a alternativa de solução interna (administrativa) para tais conflitos é francamente desprestigiada.

## 7. ENTREVISTAS

Após a identificação e a descrição dos maiores temas judicializados por remuneração entre o Estado de Minas Gerias e agentes públicos, entre 01/01/2014 e 31/12/2018, conforme descrição nos capítulos anteriores, a pesquisa se propôs a realizar entrevistas junto os gestores de recursos humanos das maiores pastas e órgãos do Estado, bem como junto a Procuradores do Estado (advogados públicos) diretamente envolvidos com a questão, a fim de obter, na percepção desses, informações sobre três dos objetivos da investigação, quais sejam:

I. existência e eventual eficácia (acaso existentes) de políticas de gestão de conflitos funcionais e de remuneração no Poder Executivo do Estado, com vistas à redução, prevenção ou controle de demandas judiciais massificadas no âmbito dos órgãos responsáveis por recursos humanos;

II. existência de vantagens ao Estado no conflito judicial massificado em face de seus agentes;

III. compreensão das razões da opção pela judicialização dos conflitos, por parte do Estado e sob qual justificativa (e como) essas decisões são tomadas.

Na Advocacia Geral do Estado, foram entrevistados Procuradores que atuam na Procuradoria Administrativa e de Pessoal que, como já dito, se responsabiliza pelo acompanhamento de todas as ações que versam sobre o conflito remuneratório entre Estado e servidores, ajuizadas na capital, bem como recursos no Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais das ações inicialmente ajuizadas no interior. Optou-se, junto a esse órgão de advocacia pública, por entrevistar a Procuradora-Chefe, bem como o coordenador do Núcleo de Acompanhamento de Processos e Procedimentos Repetitivos (NAP).

De outro turno, junto aos gestores de recursos humanos, as entrevistas ocorreram com os gestores máximos dessa função nos seguintes órgãos e entidades: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, Secretaria de Estado de Educação, Secretaria de Estado de Saúde, Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais, Fundação Centro de Hematologia e Hemoterapia do Estado de Minas Gerais, Polícia Civil do Estado de Minas Gerais, Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública<sup>26</sup>. Ao final, totalizaram-se nove entrevistas.

Os órgãos escolhidos são aqueles em que se identificou a maior concentração de litígios sobre o tema pesquisado. Como se vê, coincidem com as grandes áreas da Educação,

---

<sup>26</sup> A Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública sucede, administrativamente, a Secretaria de Estado de Administração Prisional, Secretaria de Estado de Segurança Pública e Secretaria de Estado de Defesa Social.

Saúde e Segurança Pública, intensivas na contratação de mão de obra. A escolha da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão se deu em razão do seu papel centralizador na definição da política de recursos humanos do Estado, afinal, em decorrência de suas atribuições legais, quaisquer modificações nas estruturas remuneratórias das carreiras precisam ocorrer sob sua articulação e aprovação.

É de registro que o serviço público de saúde do Estado possui sua mão de obra dividida entre a própria Secretaria de Estado de Saúde e outros órgãos tais como a Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais, a Fundação Centro de Hematologia e Hemoterapia do Estado de Minas Gerais e a Fundação Ezequiel Dias. Como as duas primeiras fundações possuem o maior número de servidores, seus gestores de recursos humanos foram entrevistados em adição ao gestor da própria Secretaria de Estado de Saúde.

É de registro, também, que, a despeito de possuir efetivo superior à Polícia Civil (para a qual realizamos entrevistas), a Polícia Militar do Estado de Minas Gerais não apresentou nenhuma demanda repetitiva entre as quinze destacadas na seção 3.2 *supra*, compreendidas como as mais recorrentes no período pesquisado. Assim sendo, uma vez que o escopo da pesquisa buscava a investigação do Estado como um litigante habitual, optamos por não entrevistar os gestores da Polícia Militar posto que, como visto, aquele órgão não possui demandas repetitivas e massificadas por remuneração, de seus policiais, em face do Estado. De toda forma, revela-se ponto de investigação, em momento futuro, as razões pela qual a Polícia Militar se coloca como uma exceção em comparação aos demais órgãos do Estado.

Quanto à entrevista em si, optou-se, como já dito, pela forma semiestruturada, opção compreendida como a mais adequada para colher a percepção dos agentes públicos acerca do problema, soluções e desafios, bem como peculiaridades de sua gestão e processo decisório.

### **7.1 Descrição das principais observações dos entrevistados**

Apresentamos, abaixo, as mais significativas observações e informações prestadas pelos entrevistados, de acordo com os grupos de questionamentos elencados nas entrevistas.

### 7.1.1 Características de um Jogador (litigante) Habitual no conflito

Quanto às características típicas de um litigante habitual, os entrevistados relataram alguns dos pontos descritos no modelo teórico (em contínuo), apresentando sua compreensão sobre a existência do litígio recorrente.

De início, foi narrada a opção deliberada pelo litígio judicial como forma de gestão dos conflitos remuneratórios entre o Poder Executivo do Estado de Minas Gerais em face de seus agentes públicos. Observou-se, na visão dos entrevistados, a compreensão do Poder Público como um litigante habitual. Podemos citar:

Entrevistado 01:

Compreendo que o Estado não vê a judicialização como um grande problema. As tentativas de organização ocorrem mais para a resolução de problemas práticos. Em algumas medidas, a judicialização é pretendida pelo Estado. Há situações em que a judicialização se impõe pela racionalidade.

Entrevistado 02:

Diante do grande volume de ações judiciais, a prioridade acaba sendo a gestão do conflito judicializado, em detrimento do conflito administrativo, ou gestão administrativa do problema.

Entrevistado 05:

O Estado não se prepara adequadamente nesse conflito. O Estado, em muitas ocasiões, aguarda deliberadamente a judicialização, já viu isso ocorrer. De 2015 para cá, a situação financeira catastrófica do Estado fez com que a política de RH se caminhasse à judicialização. O Estado prefere aguardar a judicialização, sem ações preventivas.

Entrevistado 06:

O Estado não possui a visão de que a judicialização remuneratória é um problema porque, se assim compreendesse, teria uma postura de solucionar os conflitos e tomar providências. No caso da GIEFS, por exemplo, há a compressão de que a incorporação dessa gratificação ao vencimento básico dos servidores poderia resolver a questão do excessivo número de ações judiciais para a incorporação dela na base de cálculo, 13º salário e quinquênio.

Entrevistado 07:

Muitas coisas poderiam ser resolvidas administrativamente. Já há solução administrativa para alguns casos corriqueiros. Mas a cultura da judicialização, ou a orientação de advogados, ou a falta de orientação adequada do próprio órgão, encaminham o servidor ao Judiciário.

Os entrevistados compreenderam, em sua maioria, que a postergação do problema, ou do eventual débito pecuniário para com os servidores, decorrente de condenações judiciais, para pagamento em momento futuro e incerto, seria uma das principais razões, ou vantagem, para o Estado se colocar como litigante intransigente no conflito remuneratório. Pode-se citar:

Entrevistado 01:

Postergar a efetivação do direito seria uma vantagem para o Estado, na litigância em massa. Jogar o gasto para o futuro, ou mesmo fazer, no futuro, um acordo que resolva a questão. Pode-se justificar a judicialização, como vantagem, por abrir ao Estado um tempo de maturação para que se possibilite uma solução futura, em outras condições. Algumas situações foram tratadas pontualmente de forma administrativa; em outras, havia o interesse de postergar a resolução, ou mesmo remeter à judicialização.

Entrevistado 02:

Em algumas situações acompanhou a decisão de que a judicialização postergaria o pagamento, e isso foi levado em consideração.

Entrevistado 04:

Em algumas situações, compensa para o Estado a judicialização, até porque o Poder o Judiciário, na sua visão, não tem muita *expertise* em direito administrativo e leis e regulamentos do Estado. Nesse caso, a controvérsia que acaba se arrastando no tempo é vantajosa.

Entrevistado 05:

Há também o problema financeiro para tomar essa atitude de incorporação, o momento fiscal do Estado é muito ruim. A Administração vê vantagem na judicialização em razão do prazo, ou seja, pagar no futuro.

Entrevistado 08:

Compreendo que existe uma lógica imediatista, do gestor, que não precisa pagar ou resolver o problema imediatamente com a judicialização.

Igualmente, os entrevistados, em sua maioria, compreenderam que a análise de impacto financeiro imediato, em muitas situações, se apresenta como motivo pelo qual o Poder Executivo do Estado opta por remeter os conflitos ao Poder Judiciário. De toda forma, parte dos entrevistados igualmente aponta que nem sempre o cálculo dos impactos financeiros da implementação administrativa do direito levado ao conflito judicial é realizado de maneira segura, sendo muitas vezes apenas suposto. Transcrevem-se algumas observações:

Entrevistado 01:

As contas do impacto financeiro são feitas em questões relevantes. No caso da lei 21.710/15, reajuste do piso, houve tentativa de consenso, várias, mas a questão financeira inviabilizou.

#### Entrevistado 02:

Acredito que em algumas situações o Estado prefere judicializar para não realizar o pagamento imediato.

#### Entrevistado 03:

A única forma de resolver o problema seria a implementação de alguns benefícios que deveriam ser pagos, mas não são pagos. Exemplo é o adicional noturno. Poderiam ser concedidos administrativamente, mas o impacto financeiro é apontado como motivo para o não pagamento.

#### Entrevistado 04:

O gasto para implementação de pagamentos é empecilho para a solução fora do ambiente judicial, lembrando ainda o momento de responsabilidade fiscal.

#### Entrevistado 05:

Até quando não há discussão mais, como a GIEFS, o impacto orçamentário é colocado como empecilho à implementação do direito de maneira voluntária. Esses cálculos econômicos na área da Saúde são feitos. Já se realizaram cálculos para desafogar as demandas judiciais, mas, em razão do impacto financeiro imediato, isto não foi implementado. Estão se fazendo cálculos de impacto no momento, de incorporação de ajuda de custo, demandas sindicais, etc.

O ganho efetivo por parte do Estado, a partir da construção da reputação de litigante intransigente, também foi mencionado pelos entrevistados, na medida em que a postura de levar os conflitos reiteradamente a juízo faz com que nem todos aqueles servidores potencialmente beneficiados por eventual concessão administrativa busquem a efetivação pela via judicial.

#### Entrevistado 02:

Lembro-me de uma ocasião em que houve sim análise de impacto. Nesse caso, perceberam que o número de ações judiciais era inferior ao número de servidores que teriam direito.

#### Entrevistado 09:

Compreendo que talvez, do ponto de vista econômico, seja vantajoso ao Estado a judicialização, sob a perspectiva de que nem todos aqueles que têm direito procuram o Judiciário. Contudo, em sua visão, o gestor não tem essa informação concretamente calculada.

De outro turno, a esfera administrativa de solução de conflitos remuneratórios ofertada pelo Estado de Minas Gerais, no caso analisado o CAP, possui pouquíssima relevância e eficácia na pacificação dos litígios, segundo a maioria dos entrevistados. Trata-se de arena subutilizada e reduzida em face da estrutura colocada para a condução judicial dos conflitos.

Entrevistado 01:

O Conselho de Administração de Pessoal - CAP, durante sua gestão, não teve qualquer influência na resolução das demandas levadas a juízo de forma massificada. O CAP resolve problemas pontuais, nunca sistêmicos. Compreendo que talvez falte uma organização das demandas.

Entrevistado 03:

Não visualizo a existência de estrutura interna voltada à resolução de conflitos. A atuação do CAP é pouco relevante, mas não tenho muita segurança. O impacto das decisões do CAP é pequena. Compreendo que o servidor não confia na via administrativa e procura direto na via judicial. Na justiça, o servidor veria retorno, na administração não.

Entrevistado 04:

A capacidade operacional do CAP é muito pequena, o que não permite a solução do problema da massificação do conflito.

Entrevistado 05:

Acho o CAP importante, algumas vezes vi boas decisões do CAP, em outras vezes o Estado não se curva ao entendimento do CAP. Acho o CAP 50% relevante no impacto da resolução dos conflitos. Não vejo estrutura formal nos RHs para resolução administrativa de conflitos.

Entrevistado 06:

Compreendo o CAP como um órgão conciliador, contudo tenho observado uma diminuição da utilização do conselho por parte dos servidores. Vejo que o CAP não se “vende” ao servidor, percebo um recuo na importância do CAP. Há muito tempo não tem visto a atuação do CAP. O servidor pouco conhece o CAP.

Entrevistado 07:

O CAP pacifica um pouco as relações no órgão, mas há alguma relevância. O órgão de RH da Polícia Civil cumpre orientações superiores da SEPLAG, não há como fugir. Muitas vezes, o RH encaminha o servidor ao CAP, como válvula de escape, para que o servidor tenha alguma condição de discutir situações em que o órgão imediato de RH se encontra vinculado por orientação superior.

Entrevistado 08:

Compreendo que o CAP não tem nenhuma relevância na resolução das demandas repetitivas. Nenhum impacto. As decisões do CAP não vinculam, não possuem padrão. Muitas vezes, vão contra o que ocorre nos processos judicializados.

Entrevistado 09:

Compreendo que o CAP é pouco divulgado e os servidores não conhecem. Não vejo grande impacto do CAP na redução de demandas repetitivas.

Igualmente, como vantagem comparativa do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais no litígio remuneratório em face de seus servidores, relatou-se, por parte dos entrevistados envolvidos na condução dos processos judiciais, melhor acesso da advocacia pública junto ao Poder Judiciário, muito embora isso não se traduza, necessariamente, em êxito nos processos.

Entrevistado 08:

Acho que a estrutura do Estado é insuficiente comparando com os escritórios privados. Mas entendo que possui, por ser advogada pública, melhor acesso ao Poder Judiciário.

Entrevistado 09:

Compreendo que o trato para com o Estado, por parte do Poder Judiciário, é bom, um pouco melhor para o advogado público, em face do privado. Todavia, isso não se traduz em decisões favoráveis.

Por fim, ainda como vantagem estrutural do Estado como litigante habitual, houve a narrativa de uma situação em que a legislação, após reiteradas derrotas, foi pragmaticamente modificada pelo Estado para minimizar o impacto financeiro.

Entrevistado 03:

Lembro-me apenas de um caso, em que houve a necessidade de modificação da lei, em 2014, que regulamenta carreiras da Segurança, para regularizar o adicional de local de trabalho. Antes de 2014, a lei era ambígua e havia muita judicialização. Depois de 2014, com a regulamentação efetivada pela nova lei, houve redução das demandas pelo adicional do local de trabalho por agentes penitenciários.

### 7.1.2 Peculiaridades do processo decisório para gestão do problema

Quanto à complexidade do processo de tomada de decisão na organização burocrática e a dificuldade de enfrentamento dos conflitos remuneratórios fora da arena judicial, haja vista a resistência à implementação das mudanças organizacionais necessárias à solução dos problemas, relataram os gestores, a partir da perspectiva do Estado, uma ausência de ações com o objetivo de solucionar as controvérsias.

#### Entrevistado 01:

Compreendo que o Estado tem recursos para fazer frente ao conflito, mas o que falta é postura organizacional proativa, posto que em regra reativa da administração. Mapear problema e decidir os problemas judicializados não é uma visão hegemônica no Estado. Avançar para a articulação da judicialização para resolução administrativa não seria fácil, mas possível.

#### Entrevistado 03:

Desconheço articulação entre órgãos para tentar minimizar o problema. Compreendo que esse é um problema que não é prioritário na visão do Estado. Além disso, o impacto financeiro inviabilizaria grandes mudanças.

#### Entrevistado 04:

Não há preocupação nos órgãos, como se o problema fosse só da AGE. Os gestores somente se preocupam com o cumprimento da ordem e com a responsabilização pessoal por eventual descumprimento.

#### Entrevistado 05:

Enxergo pouca atitude resolutiva do Estado quando se detecta a existência de demandas em massa.

Prosseguindo, e conforme apontado por boa parte dos entrevistados, o impacto político, fiscal ou mesmo organizacional das decisões necessárias à solução dos litígios massificados por remuneração entre Estado e agentes públicos, por óbvio fora do ambiente judicial, induz os gestores a optarem por não enfrentar o problema, ou seja, “decidem por não decidir”, deixando a cargo do agente externo (Judiciário) a resolução das demandas. Podemos transcrever:

#### Entrevistado 01:

Compreendo que, muitas vezes, para a administração não resolver os problemas judicializados é cômodo, mas não sei dizer se alguém pragmaticamente toma essa decisão.

#### Entrevistado 07:

Adicional noturno é a principal demanda da Polícia Civil. O órgão sabe que está errado, que há necessidade de regulamentação da questão. A lei orgânica e lei específica falam que precisa de regulamento. Todavia, não há regulamentação em razão das dificuldades de controle de ponto dos policiais. As próprias entidades sindicais são contra o controle de ponto biométrico, que possibilitaria o pagamento administrativo do adicional noturno. Apesar de difícil de resolver o controle de ponto, seria plenamente possível resolver. O problema é político, o desgaste de um controle em que os servidores são contra. Mas seria plenamente possível resolver, desde que houvesse controle de ponto rigoroso, mas não sem controle, como ocorre hoje. Falta

energia política e institucional para mapear a necessidade do trabalho noturno e regulamentar. Mas nenhum gestor com poder decisório quer enfrentar esse problema em razão do desgaste político. Não há qualquer articulação entre órgãos do Estado para resolução dessas demandas judiciais massificadas. Isto só ocorre quando vira um problema pessoal para o gestor. O governo e a SEPLAG não entram em atrito político com a Polícia. Muitas vezes, ninguém de posto central, que tem condições de tomar a decisão, quer decidir, por conveniência. Essa judicialização funciona como um filtro: permite que o gestor não tome qualquer decisão, postergue o problema e apenas cumpra uma ordem judicial, se vier. A mentalidade é não resolver o problema, deixar que se resolva naturalmente. Os gestores têm medo de decidir e lavam as mãos para a judicialização porque não se sentem responsáveis por isso.

#### Entrevistado 08:

Por vezes, entendo que o gestor é parceiro do litigante, ou seja, a judicialização também seria conveniente ao gestor de recursos humanos. Isso porque para o gestor local seria desgastante resolver algumas questões afetas à remuneração dos servidores.

#### Entrevistado 09:

Compreendo que o problema da judicialização em massa de demandas remuneratórias ocorre, em regra, em razão da lógica imediatista do gestor, que não quer pagar ou resolver o problema imediatamente encaminhando o conflito à lentidão do Poder Judiciário. Como exemplo, lembro-me do adicional noturno. Nesse caso, a Administração sabe que o Judiciário é contrário ao posicionamento do Estado, mesmo assim não paga o adicional devido aos servidores sob argumento de falta de regulamentação da lei. O gestor imediato não banca essas decisões, o Secretário, por sua vez, leva em conta o impacto financeiro imediato e igualmente não resolve.

Observou-se, ainda, por parte dos entrevistados, a descrição da condução do problema e tomada de decisão de forma individualizada pelos órgãos, de maneira departamental, fragmentada, sem articulação ou visão sistêmica das demandas. Vejamos algumas colocações:

#### Entrevistado 01:

Sinto falta da gestão sistêmica do problema e não apenas recepcionar a demanda judicial de dar encaminhamento.

#### Entrevistado 04:

Os órgãos setoriais não se enxergam como responsáveis para solucionar o problema. Não há preocupação no sentido amplo de resolver a judicialização nos órgãos setoriais. Nos órgãos centrais há alguma preocupação.

#### Entrevistado 06:

Compreendo que um órgão centralizador de decisões sobre essas questões seria importante. A fragmentação das decisões também deveria ser revista, pois cada setor se volta para as suas questões sem que exista um planejamento geral ou preventivo.

Entrevistado 08:

Não há grande alinhamento entre a AGE e a Administração para redução de demandas. Depende do momento. Atualmente, começou a ter, mas é recente.

Ao final, após entrevistarmos os gestores e advogados públicos envolvidos na condução do conflito judicial remuneratório entre o Poder executivo do Estado e seus agentes públicos, nos pareceu possível concluir que, na visão deles, tanto o Estado se comporta deliberadamente como um litigante judicial habitual na administração do problema, como a remessa da discussão para a arena externa (Poder Judiciário) reflete a extrema dificuldade em se tomar decisões que impliquem modificação estrutural na organização.

O custo político, financeiro ou organizacional da tomada de decisão ativa na solução dos problemas que geram a judicialização do conflito não é encarado e os gestores, na maioria dos casos, possuem dificuldades em operar as mudanças necessárias à resolução (aversão a mudanças).

Como consequência, a extrema judicialização do conflito em questão é resultado, igualmente, do processo decisório pelo qual o gestor, em regra, “decide por não decidir”, encaminhando o problema para o crivo da Justiça, em cuja resolução se dará em momento futuro e incerto. Trata-se, na realidade, da tomada de decisão por fuga ou omissão, tal como teorizado acima.

## 8. CONSIDERAÇÕES E CONCLUSÃO

### 8.1 O Estado de Minas Gerais com um litigante (jogador) habitual no litígio remuneratório em face de seus servidores

Conforme descrito na contextualização teórica apresentada para a “tipologia das partes” e para a “teoria da capacidade das partes” de Galanter (1974), um jogador habitual, no litígio judicial por vantagem comparativa, possui a condição de extrair do conflito repetitivo e serial proveitos de longo prazo, estando disposto, inclusive, a sofrer derrotas imediatas em prol da possibilidade de ganhos normativos futuros. Dadas essas vantagens, para o jogador habitual a resolução de conflitos sob a arbitragem do Poder Judiciário se mostra, em última análise, desejada, afinal trata-se de arena favorável aos seus interesses considerando a assimetria de forças em relação aos participantes eventuais.

Como descrito Galanter (1974), o conceito de participante habitual não é fixo, estabelecendo-se, na realidade, como um contínuo. Com efeito, a partir da análise empírica realizada pela pesquisa, em que se buscou a identificação dos conflitos (temas) mais recorrentes entre Estado de Minas Gerais e servidores, por remuneração, levados ao crivo do Judiciário, em associação às entrevistas dos gestores e advogados públicos envolvidos na condução do problema e, ainda, na verificação da repercussão desses mesmos temas na esfera administrativa de solução de litígios funcionais, objetivou-se compreender em qual medida o Estado pode ser classificado como um litigante (jogador) habitual, nesse contínuo teórico, e para o tema específico.

Quanto às vantagens propriamente ditas, é de se concluir que o Estado de Minas Gerais possui o conhecimento prévio, desenvolve *expertise* e possui pronto acesso a especialistas na condução dessa litigância por remuneração em face dos seus servidores.

A *expertise* e o conhecimento prévio decorrem, por lógica, do volume de processos judiciais de idêntico conteúdo, manejados em face do Estado, e encaminhados a uma estrutura organizacional especializada de advogados públicos, destacada especialmente para defesa judicial. Conforme descrito no capítulo um, a Procuradoria Administrativa e de Pessoal, órgão da advocacia pública estadual responsável pelo acompanhamento das ações judiciais, na capital, que versam sobre litígios remuneratórios e funcionais entre servidores e o Estado (objeto da pesquisa), registrou, entre 2014 e 2018, 50.189 (cinquenta mil cento e oitenta e nove) novos processos sobre questões funcionais, em geral, ou concurso público.

Especificamente sobre as quinze teses selecionadas pela pesquisa como de maior recorrência no interstício temporal analisado para a litigância judicial por questões remuneratórias, foram encontrados quinze mil duzentos e cinquenta e cinco processos registrados na base de dados. Ou seja, 30,39% do total de registros da Procuradoria Administrativa e de Pessoal corresponderam às teses (ou temas) identificadas no capítulo três, algo significativo.

Não se pode olvidar, ainda, que a Procuradoria Administrativa e de Pessoal conta, hoje, com quarenta e nove Procuradores do Estado, sendo o maior órgão de advocacia contenciosa da capital, em número de advogados públicos, superando igualmente todos os órgãos do interior, bem como possui em suas divisões equipe destacada, especialmente, para fazer frente às demandas repetitivas e massificadas, a saber, o NAP.

Nesse contexto, o volume repetitivo e serial de demandas, associado à estrutura grande e especializada de advogados públicos para conduzi-las (embora, na visão desses, insuficiente), traz inevitavelmente a *expertise* e o conhecimento prévio das questões judicializadas, característica inerente aos jogadores habituais, bem como apresenta oportunidade para o desenvolvimento de relações facilitadoras com os encarregados institucionais do Poder Judiciário. Não por outra razão, os advogados públicos entrevistados compreenderam possuir um melhor acesso aos agentes do Poder Judiciário em comparação aos advogados privados, não obstante esse melhor acesso não se traduzisse, necessariamente, na visão deles, em vitórias do Estado nos litígios.

A reputação de negociador intransigente, obtida através da litigância reiterada, também pode ser colocada, em certa medida, como uma vantagem concreta ao Estado de Minas Gerais, embora cada vez mais relativizada em razão do crescente aumento no número de litígios remuneratórios. De fato, a postura dos servidores públicos do Estado em cada vez mais recorrerem ao Poder Judiciário para obtenção de incrementos remuneratórios relativiza a reputação do jogador habitual. Contudo, o número de agentes que não procuram o Poder Judiciário ainda permanece maior do que aqueles que o procuram, fato que não nos permite desconsiderar mais essa vantagem do Estado na litigância serial.

A título de ilustração, podemos elencar o tema individualizado “FGTS para ex-efetivados pela LC nº 100/2007”. Sabe-se, conforme informado pela Secretaria de Estado da Educação, que aproximadamente sessenta mil servidores foram desligados dos quadros públicos em razão da inconstitucionalidade de sua efetivação pela Lei Complementar Estadual nº 100/2007. Todavia, apesar de existirem estes potenciais sessenta mil litigantes em face do

Estado, a base de dados acusou, no período verificado, um mil seiscentos e dez registros de ações judiciais.

Da mesma forma, acerca do tema pagamento “adicional de produtividade”, a base de dados acusou a existência de três mil trezentos e vinte e nove ações, sendo certo que tal demanda tem o condão de atingir a quase totalidade das carreiras públicas do Estado de Minas Gerais.

A pesquisa não desconsidera que o número de litigantes em desfavor do Estado pode ser maior que o número de registros de processos na base de dados, para cada um dos quinze temas selecionados, seja pela não contabilização de parte das ações propostas no interior do Estado, seja pelo corte temporal realizado; seja pela possibilidade de existirem processos com múltiplos autores ou que atinjam determinada categoria de servidores sindicalizados por intermédio de ações coletivas, ajuizadas por sindicatos ou associações de classe. Contudo, ainda assim, a proporção relativamente baixa do número de registros de ações judiciais em comparação ao número de potenciais atingidos nos permite considerar que a reputação de litigante intransigente, por parte do Estado, possui algum efeito da dissolução da intenção de litigar por parte dos participantes eventuais do processo judicial. Essa constatação foi corroborada por boa parte dos entrevistados que apontaram a utilização do processo judicial, pelo Estado, como uma forma de postergar pagamentos a princípio devidos, e que o não ajuizamento de demandas por boa parte daqueles que, em tese, poderiam, acaba por se traduzir em um benefício ao ente, ao menos do ponto de vista financeiro.

O Estado também tem condições de, diante da massificação e repetição das demandas, jogar com a probabilidade na tentativa de consolidar um posicionamento judicial favorável. Ou seja, diante de derrota em um determinado caso específico, a experiência adquirida pode ser utilizada em outros casos idênticos, até a construção de um entendimento judicial majoritariamente favorável. Sem embargo, a análise das teses de maior repetição (como realizado), acaba por, em regra, traduzir a impressão de maior, ou ao menos de recorrentes derrotas do ente público nas demandas, situação confirmada pelos entrevistados. Nesse ponto, apenas ponderamos que, uma vez judicializada uma tese, a eventual vitória nas causas iniciais estimula outros servidores a propor a mesma demanda, ao passo que teses que não lograram êxito inicial, em desfavor do Estado, dificilmente seriam repropostas por outros servidores. Assim, ao se destacar os quinze temas com maior número de registros de ações judiciais, sobre discussão remuneratória entre Estado e servidores, é natural, em certa medida, que o resultado seja em regra desfavorável ao ente público.

Mesmo assim, a despeito dessas ponderações, concretamente nas quinze teses analisadas é de se perceber que o Estado conseguiu obter vitórias expressivas em alguns temas massificados.

Nos temas “adicional de insalubridade dos agentes penitenciários” e “adicional de local de trabalho de agentes penitenciários efetivos” foram proferidos julgamentos com efeitos vinculantes pelo Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (Incidentes de Resolução de Demandas Repetitivas ou Incidentes de Uniformização de Jurisprudências) favoráveis ao Estado de Minas Gerais. De igual maneira, na demanda que envolve “verbas rescisórias” e “FGTS dos servidores ex-efetivados pela LC nº 100/2007”, conforme revelaram os entrevistados, o Tribunal mineiro tem se inclinado a conceder decisões favoráveis ao Estado, apesar de ainda inexistirem julgamentos com efeitos vinculativos. E prosseguindo, acerca dos temas “verbas rescisórias em contratos temporários”, e “Piso dos professores da Educação Básica”, as decisões têm sido parciais, mas em maior medida favoráveis aos interesses econômicos do Estado, seja limitando as condenações ao depósito de FGTS no primeiro caso, seja restringindo as verbas devidas em um pequeno período de referência no ano de 2011, no segundo caso.

Como se percebe, mesmo nessas situações pesquisadas em que, em tese, haveríamos de encontrar um cenário amplamente desfavorável aos interesses financeiros do ente público, houve construção jurisprudencial pelo Tribunal mineiro, em favor do Estado, em cinco, das quinze teses identificadas. Tal constatação nos leva a crer que a capacidade de lidar com a massificação de demandas para a obtenção de ganhos a longo prazo permanece presente.

Quanto à possibilidade de lutar não apenas por resultados, mas por regras mais favoráveis, essa vantagem do jogador habitual ganha contornos mais concretos na judicialização remuneratória entre Estado de Minas e seus agentes, na medida em que o ente público tem a prerrogativa de legislar e regulamentar as normas que regem a remuneração de seus servidores. Com efeito, ao Estado sempre há possibilidade para, além de se valer da vantagem estrutural do litígio repetitivo em face dos participantes eventuais, eventualmente propor a mudança das regras que versam sobre a remuneração de seus servidores, acaso a arena judicial se revelar uma solução contrária aos seus interesses em longo prazo.

Situações dessa natureza foram verificadas nas próprias quinze teses identificadas na pesquisa, na medida em que algumas delas possuem sua discussão limitada em determinado período em razão de ulterior modificação legislativa ou regulamentar, realizada pelo Estado, nas regras que regem a remuneração da carreira atingida. Como exemplo os temas “piso dos Professores da Educação Básica”, “adicional de produtividade”, “adicional de local

de trabalho de agentes penitenciários contratados” haja vista que em todas essas demandas a ulterior modificação legislativa fez com que novas ações se inviabilizassem, restando a discussão sobre um período específico.

Por fim, é de se registrar que a utilização da sobrecarga e da passividade das instituições judiciais, na teorização de Galanter (1974), como vantagem comparativa dos jogadores habituais, foram claramente observadas na pesquisa.

Conforme apontado pela unanimidade dos entrevistados, o Poder Executivo do Estado de Minas Gerais utiliza o Poder Judiciário, com suas ineficiências, como mecanismo de postergação de obrigações remuneratórias devidas aos seus servidores públicos. O gasto financeiro imediato foi apontado por todos como situação que dificultaria o saneamento de determinadas controvérsias, acaso isso implicasse o pagamento imediato de determinada parcela remuneratória a uma categoria de servidores públicos. Nesse contexto, o pagamento, por ordem judicial, a se realizar em um futuro incerto, traz comodidade à gestão financeira do ente público, em especial aos gestores de momento, que possivelmente não estarão mais a cargo da administração do problema quando a “conta chegar”.

É oportuno registrar que o Estado, como ente público, ainda possui algumas prerrogativas processuais em face do cidadão comum (prazo em dobro para recorrer, vista pessoal dos autos pelo advogado público, pagamento de valores por precatório, entre outras), embora tenham sido substancialmente diminuídas nos processos que tramitam nos Juizados Especiais (para causas de valor econômico de até 60 salários mínimos). Essas prerrogativas processuais que ainda persistem se somam às ineficiências e à sobrecarga do Poder Judiciário, a ponto de conferir relativa vantagem estratégica ao Estado, como jogador habitual, na gestão de seu débito potencial em relação aos servidores. Essa vantagem é deliberadamente utilizada, conforme apontaram os entrevistados.

Associando-se à postura de jogador habitual, corrobora e complementa esse comportamento a pouca efetividade das arenas administrativas de resolução de litígios funcionais no Poder Executivo do Estado, em especial no CAP, especificamente analisado na pesquisa.

De início, a estrutura do Conselho, que possui sete integrantes, uma secretaria e uma assessoria jurídica, se mostra muito inferior à estrutura e aos recursos humanos alocados pelo Estado para a litigância judicial, seja na Advocacia-Geral do Estado, sejam nos diversos órgãos de gestão de pessoas existentes na estrutura formal. Isso se reflete, por óbvio, na sua importância, utilização e efetividade.

Enquanto houve, na Procuradoria Administrativa e de Pessoal, o registro de 50.189 (cinquenta mil cento e oitenta e nove) novos processos por questões funcionais ou concurso público entre 01/01/2014 e 31/12/2018, o CAP proferiu 992 (novecentos e noventa e duas) deliberações.

Da mesma forma, enquanto no período analisado houve 15.225 (quinze mil duzentos e cinquenta e cinco) registros de processos judiciais sobre as quinze teses identificadas e analisadas nos capítulos quatro e cinco, para esses mesmos temas foram detectados apenas 87 julgamentos administrativos no CAP em idêntico período. Dentre esses, a maioria dos recursos administrativos, 69 exatamente, tiveram uma resposta negativa às pretensões dos servidores, por não provimento ou não conhecimento, e em 18 oportunidades os recursos foram providos.

Essa baixa utilização e efetividade da maior esfera administrativa de solução de litígios funcionais do Poder Executivo do Estado foi reconhecida pela quase totalidade dos entrevistados e refletida nos números do Conselho. Conclui-se, portanto, que, em comparação ao conflito judicial remuneratório, o CAP é pouco relevante, raramente acionado (até por baixa capacidade operacional) e inefetivo para as intenções dos servidores, haja vista que em regra as decisões iniciais dos gestores de recursos humanos são ratificadas e mantidas naquele Conselho. Aliás, para boa parte das demandas massificadas, em especial aquelas que versam sobre parcelas rescisórias do contrato de trabalho de ex-agentes públicos, ou então agentes contratados de forma precária, sequer a utilização do CAP se mostra possível, por vedação regulamentar. Depreende-se, pois, que os maiores esforços do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais se direcionam à resolução judicial, e não administrativa, dos conflitos remuneratórios em face dos agentes públicos.

Ao final, e diante de todos os dados coletados, reportando-nos à “tipologia das partes” e à “teoria da capacidade das partes” apresentadas por Galanter (1974), compreendemos que o Poder Executivo do Estado de Minas Gerais é um jogador (litigante) habitual no conflito em face de seus servidores públicos por remuneração, apresentando a maior parte das características que os conceitos (em contínuo) descrevem e se valendo da arena judicial como “meio de gestão” do problema.

## **8.2 Peculiaridades do processo decisório organizacional e a opção pelo litígio judicial**

Conforme já exposto no capítulo três, a pesquisa compreende as organizações públicas da administração direta e indireta do Poder Executivo de Estado de Minas Gerais como essencialmente burocráticas na concepção clássica weberiana.

Assim sendo, como organização burocrática, o Estado de Minas Gerais apresenta, inevitavelmente, e em certa medida, suas disfunções na conceituação igualmente clássica de Merton (1971), dentre as quais destacamos, por interesse da pesquisa, a resistência às reformas. Essa disfunção burocrática (resistência a mudanças) é melhor observada, no objeto pesquisado, a partir da perspectiva organizacional de March (1994).

Como já dito, para March (1994), sob uma perspectiva racional, o processo de tomada de decisão organizacional se dá em um ambiente em que se observa: racionalidade limitada, escassez de atenção e preferências inconstantes. Com efeito, dadas essas características cognitivas, políticas e organizacionais, Cyert e March (1963) compreendem que os processos de tomadas de decisão acabam por se afetar, em quatro peculiaridades, a saber: a) quase resolução dos conflitos; b) prevenção de incerteza; c) busca problemística; d) aprendizagem organizacional.

A quase resolução de conflitos predomina a maior parte do tempo. Os conflitos inerentes à natureza política das organizações (considerando a divergência de objetivos e opiniões entre seus integrantes), e portanto, de tomada de decisões, não se resolvem em regra. Ao invés, alguns artifícios mantêm os conflitos em um nível aceitável.

O primeiro artifício é a racionalidade local, em que cada subunidade ou departamento lida apenas com sua gama localizada de problemas, sem a preocupação de que eventuais inconsistências entre essas racionalidades possam estar inviabilizando a solução do problema na organização como um todo. O segundo artifício seria o “nível aceitável das regras de decisão” (CYERT, MARCH, 1963) em que o nível aceitável de consistência entre uma decisão e outra é baixo o suficiente para que seja tolerado. Um terceiro artifício seria a atenção sequencial de objetivos, ou seja, como os conflitos entre objetivos não são resolvidos, em um momento se volta a atenção para um problema e, posteriormente, para outro em sequência. Dessa maneira, a organização resolveria a questão dos conflitos de objetivos, dando atenção a objetivos distintos em momentos distintos.

A prevenção de incertezas também é característica do processo de tomada de decisão na visão de Cyert e March (1963). A tomada de decisão é uma resposta às informações disponíveis e, em regra, não considera as incertezas de longo prazo. Dessa maneira, o gestor se ocupa dos problemas e pressões imediatas, evitando planejamentos para o futuro (incerto). De igual maneira, a busca é problemística, na visão de Cyert e March (1963), ou seja, baseada em uma visão de curto prazo. Assim, a existência de um problema incita a busca por uma solução que, uma vez satisfatoriamente encontrada, faz com que a busca se encerre (ao contrário do que

ocorre com a pesquisa científica ou curiosidade). A procura por solução seria, portanto, direcionada pelo problema.

Por fim, os processos de tomada de decisão são processos de aprendizagem organizacional. Com efeito, os gestores não sabem tudo que precisam saber e sua capacidade de decidir evolui com as tentativas e erros perpetrados pela organização, adaptando seus objetivos às possibilidades que são descobertas.

Como já apontado no capítulo três, a partir das características e peculiaridades do processo decisório nas organizações, Cohen, March e Olsen (1972) propuseram, em momento posterior, o modelo de “escolha organizacional da lata de lixo”. Nessa perspectiva, a oportunidade de se fazer uma escolha pode ser considerada uma lata de lixo na qual vários tipos de problemas e soluções são jogadas pelos participantes à medida que são gerados. Nesse modelo, a decisão é um resultado da interação entre problemas, soluções, participantes e escolhas, todos aparecendo de forma relativamente autônoma.

Nesse contexto, considerando os limites organizacionais para tomada de decisões, associado aos limites políticos de definição dos objetivos organizacionais, teríamos, na visão de Cohen, March e Olsen (1972), “anarquias organizadas”, sobretudo nas organizações públicas. Essas anarquias organizadas possuiriam três propriedades gerais: a) suas preferências e objetivos não seriam claros, sendo descobertos no cotidiano, podendo ser descritos mais como uma coleção solta de ideias do que uma estrutura coerente; b) possuem uma “tecnologia confusa”, que funciona mais na tentativa e erro, ou no pragmatismo imediato, do que no planejamento; c) participação fluida de quem está envolvido no processo decisório em constante modificação. Dessa maneira, o envolvimento dos atores varia no tempo. Em consequência dessas propriedades, os limites da organização são incertos e mutáveis.

As decisões surgiriam através da resolução, da omissão (inadvertência) ou da fuga, sendo, na visão de Cohen, March e Olsen (1972), que a maioria das decisões se dá pela omissão ou fuga. Pela resolução, a escolha soluciona o problema, embora isso demande tempo. Se pela omissão (ou inadvertência), a escolha é feita rapidamente, em meio a outras escolhas que estejam sendo feitas. No caso da fuga, o problema original desaparece deixando a escolha mais fácil, mas que não se resolve.

Pois bem, feita essa breve revisão do marco teórico utilizado, passam-se às observações realizadas a partir das informações coletadas.

Questionados os gestores de recursos humanos do Estado de Minas Gerais acerca das causas da judicialização em massa de questões remuneratórias entre o ente público e servidores, restou claro que a condução do problema não possui uma atenção centralizada,

tampouco uma postura ativa na identificação, discussão e propositura de soluções com vistas a prevenir ou minimizar o conflito.

Não se detecta, na visão dos gestores entrevistados, ações organizadas por parte do Estado (ao menos em regra) que colem informações de maneira sistematizada e real acerca dos impactos financeiros e organizacionais do conflito judicial recorrente. Na realidade, o que os gestores apontaram foram tentativas localizadas e independentes de gestão do problema, por cada um dos diversos atores envolvidos, a partir de uma lógica particular (departamental).

Em diversas ocasiões, os gestores compreenderam que essa lógica local e departamental de gestão do conflito remuneratório judicializado possui, como grande preocupação, o cumprimento de ordens judiciais e a prestação de informações ao Poder Judiciário ou à Advocacia-Geral do Estado, sem reflexão sobre ações preventivas ou eventualmente resolutivas das origens do conflito. Tentativas de racionalização dos grandes temas judicializados (descritos no capítulo cinco) foram apresentadas como raras, recentes e infrutíferas.

Sequer o real impacto financeiro desses conflitos é conhecido. Muito embora os gestores tenham a consciência, em muitas oportunidades, do impacto imediato na folha de pagamentos de eventual concessão administrativa de benefício remuneratório, o custo real da litigância judicial, com a consideração dos custos dos processos judiciais para o Estado, é desconhecido. O custo organizacional, compreendido como o direcionamento de atenção e esforços para o conflito judicial, ao invés da realização de outras políticas públicas, é igualmente desconhecido na compreensão dos entrevistados.

Ademais, com recorrência, os gestores expuseram que a efetiva resolução de diversas demandas levadas ao crivo do Judiciário de forma repetitiva poderia ocorrer, com certa objetividade. Todavia, não lhes era possível realizar tal resolução sem a anuência de outros atores, em especial por impactos financeiros. Ao final, a pesquisa pôde depreender que não há no Estado uma esfera decisória própria para a solução e a prevenção, na origem, dessa espécie de conflito, sendo que, no modelo atual, propostas resolutivas dependem da articulação de diversos órgãos, o que raramente acontece.

Nesse ponto, não se desconhece que a própria estrutura do Poder Executivo do Estado, dividido em órgãos e entidades, fomenta a fragmentação do processo decisório em diversos aspectos. Contudo, para questões funcionais, em especial remuneratórias, uma vez que as soluções envolvem orçamento ou mesmo alterações legais e regulamentares, há necessidade de ações coordenadas e centralizadas, especialmente na Secretaria de Estado de Planejamento

e Gestão de Minas Gerais. Essa ausência indevida de centralização e organização das decisões é conhecida, e ao mesmo tempo indesejada, pelos gestores.

Com efeito, a falta de coordenação do processo decisório não se mostrou, apenas, uma decorrência natural da complexidade da estrutura estatal, posto que, nesse ponto, as soluções, quando ocorrem, não são (e não podem ser) fragmentadas. A própria natureza dos constrangimentos a serem vencidos para se pacificar esses conflitos remuneratórios judicializados em série enseja centralização (por depender de modificação de lei, orçamento etc). Ou seja, o problema enseja gestão coordenada, segundo os próprios gestores, mas isto não se implementa, em regra.

A judicialização em massa de conflitos remuneratórios entre Estado e servidores (em especial os quinze temas destacados na pesquisa), se revelou, portanto, como um problema conduzido e administrado sob um processo decisório realizado de forma essencialmente fragmentada, sem grandes ações direcionadas a uma resolução definitiva. Nesse contexto, ao invés de esforços para a solução, o que foi possível observar foram decisões direcionadas a uma melhor e mais “confortável” convivência com o problema. Ilustra bem essa convivência situações descritas itens 5.5, 5.7, 5.10, 5.14<sup>27</sup> (*supra*) em que o próprio órgão de advocacia pública do Estado orienta os Procuradores pela não interposição de recursos judiciais porque não vislumbra a possibilidade de modificação da jurisprudência desfavorável.

Essas constatações se amoldam nas descrições teóricas acima expostas, haja vista que, sob uma perspectiva racional o processo de tomada de decisão organizacional, para o objeto em análise, se dá em um ambiente em que se observa: racionalidade limitada, escassez de atenção e preferências inconstantes. Igualmente, as suas peculiaridades são reveladas, em consonância à teorização, a saber: quase resolução dos conflitos; prevenção de incerteza; busca problemística; aprendizagem organizacional.

Prosseguindo, conforme as informações colhidas nas entrevistas junto aos gestores e Procuradores do Estado, identificou-se que soluções que reduziriam ou solucionariam diversos conflitos judiciais massificados por remuneração são, em princípio, conhecidas, mas cuja implementação implicaria grandes esforços, sejam financeiros sejam político-organizacionais.

Temas para os quais não há mais perspectivas de alteração da jurisprudência desfavorável, como reconhecido até mesmo pela própria Advocacia-Geral do Estado (na medida em que orienta a não interposição de recursos), poderiam ser solucionados através da

---

<sup>27</sup> São os temas: adicional noturno, férias-prêmio, GIEFS na base de cálculo do 13º salário e férias e vantagem pessoal ex- servidores da Minas Caixa.

concessão administrativa e voluntária dos benefícios. Para tais temas, o impacto financeiro imediato, na visão dos entrevistados, se mostra como o grande entrave, optando a Administração, por vezes, pela deliberada postergação da obrigação para momento futuro e incerto (eventualmente de responsabilidade de outro governo, outros atores).

As deficiências e lacunas da complexa e confusa legislação funcional e remuneratória dos servidores do Poder Executivo do Estado se mostrou, igualmente, uma fonte de diversos conflitos judiciais remuneratórios, consoante apontado pela unanimidade dos entrevistados. Nesse contexto, a modificação e simplificação das regras seria um caminho natural à solução do problema, mas que por óbvio enfrentaria desgastes políticos de grande magnitude em face de sindicatos e associações de classes. A opção, em regra, passa pelo não enfrentamento.

Alguns dos temas identificados na pesquisa (itens supra 5.3, 5.8, 5.9, 5.15)<sup>28</sup> versam sobre verbas remuneratórias devidas a servidores cujo vínculo inicial junto ao Estado se deu por contratação temporária, contratação esta que veio a se perenizar para além dos prazos inicialmente previstos, gerando nesses agentes públicos novas pretensões remuneratórias. Casos como esses poderiam levar os gestores a repensarem a contratação temporária nos quadros do Estado, contudo, seriam necessários grandes esforços (sujeitos a grandes constrangimentos) para a modificação da forma de recrutamento de boa parte da mão de obra estadual. Esses constrangimentos não são, a princípio, enfrentados.

Situação paradigmática que exemplifica a dificuldade do Estado em propor mudanças organizacionais e soluções definitivas para os conflitos remuneratórios funcionais é a tese identificada como “adicional noturno” (item 5.5 acima). Para esse tema específico, há jurisprudência pacificada pelo Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais compreendendo pela obrigatoriedade de pagamento do adicional, em especial para os policiais civis, realizada em precedente vinculativo (Incidente de Uniformização de Jurisprudências). Internamente, no Poder Executivo do Estado, a Advocacia-Geral do Estado orienta pela não interposição de recursos, por seus Procuradores, em face de decisões judiciais desfavoráveis ao Estado, determinando o pagamento do adicional. O CAP, em exceção ao seu comportamento tradicional (que em regra se posiciona desfavorável aos recursos dos servidores sobre questões remuneratórias), nesse tema específico, tem determinado o pagamento do adicional pelo Poder Executivo, muito embora seja baixo o número de requisições ao CAP (foram encontradas doze

---

<sup>28</sup> São os temas: adicional de local de trabalho para agentes penitenciários contratados, férias-prêmio para ex-efetivados pela LC 100/2007, FGTS para ex-efetivados pela LC 100/2007, verbas rescisórias em contratos temporários.

deliberações sobre o tema na base pesquisada, dez delas provendo os recursos administrativos). Ademais, diversos entrevistados reconheceram a legalidade do pagamento, havendo a informação, inclusive, de que o impacto na concessão desse adicional, se fosse devidamente regulamentado, não seria significativo diante do volume da folha de salários da Polícia.

Veja que, a princípio, esse tema (adicional noturno) apresentaria uma situação que foge a qualquer racionalização, posto que o Poder Judiciário compreende como devido o pagamento, os advogados públicos do Estado compreendem devido, o órgão administrativo responsável pelo julgamento de recursos sobre questões funcionais compreende devido, os gestores de recursos humanos compreendem como devido e o impacto financeiro imediato na concessão voluntária não inviabiliza o pagamento.

O que acontece então, que não se resolve? Pois bem, o constrangimento que tem afastado os gestores de uma solução foi descrito pelos entrevistados, a saber: a regulamentação do adicional noturno para pagamento voluntário exige que o Estado realize um controle de frequência e ponto rigorosos dos beneficiários, em especial policiais, situação que enfrentaria uma oposição intransigente das carreiras envolvidas, por seus sindicatos e associações. Dessa maneira, mais uma vez, a posição do Poder Executivo tem sido a convivência com o problema sem enfrentar os constrangimentos necessários à resolução.

Todas essas constatações empiricamente verificadas nos permitem observar que, tal como na descrição do modelo decisório organizacional de lata de lixo (COHEN, MARCH, OLSEN, 1972) a condução desses conflitos remuneratórios repetitivos em face de seus agentes se dá, em regra, pela omissão ou fuga. Em outras palavras, o Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, diante de conflitos remuneratórios em face de seus servidores públicos com características de repetição (que possuem potencial de atingir diversos indivíduos), se omite ou foge da resolução do problema, encaminhando-o naturalmente ao crivo do Poder Judiciário.

É de se dizer que a remessa do problema a outra esfera decisória é, na teorização de March (1994), uma clássica decisão tomada por fuga. O autor chega a citar, como exemplo, a remessa de queixas salariais para outro fórum de discussão, ou seja, exatamente o que se está a pesquisar neste trabalho.

Ao final, temos que o processo de tomada de decisão no Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, para o objeto pesquisado, possui como característica o não enfrentamento das questões na sua origem, seja de forma preventiva, seja de maneira repressiva. Assim, tem-se que o Estado aguarda e espera, em regra, o encaminhamento das controvérsias remuneratórias ao Poder Judiciário e cumpre, oportunamente, suas decisões, ainda que sejam ruins ou não compreendam a realidade do Poder Executivo. É uma questão de conveniência

administrativo-organizacional, posto que, no fim das contas, cumprir um comando externo e dotado de obrigatoriedade, como são as ordens judiciais, é mais confortável à Administração do que enfrentar constrangimentos diversos na resolução de problemas.

Tais constrangimentos, é de se esclarecer, muitas vezes se associam ao próprio temor do gestor em, ao decidir, trazer para si a possibilidade de vir a ser questionado por órgãos de controle externo da Administração, tais como Ministério Público e Tribunal de Contas, ou mesmo abrir o problema para discussão por parte de opositores políticos.

Conclui-se, portanto, que tal como o modelo organizacional de tomada de decisão lata de lixo, as questões envolvidas na solução das controvérsias remuneratórias do Estado de Minas Gerais em face de seus servidores estão imersas em um ambiente em que as preferências são problemáticas, a tecnologia não é clara e a participação é fluida, levando a decisões que se dão, em regra, por fuga ou omissão.

### **8.3 Considerações Finais**

O presente trabalho não teve a pretensão de esgotar todas as razões que levam ao excessivo conflito judicial entre o Poder Executivo do Estado de Minas Gerais e os agentes públicos a ele vinculados, por questões remuneratórias. De fato, esses conflitos se inserem em uma questão maior, e multicausal, que é a crise do Poder Judiciário brasileiro, revelada em uma excessiva judicialização da vida na sociedade.

Objetivou-se, na realidade, o exame de um dos aspectos que geram essa litigiosidade excessiva, por ser especialmente relevante ao objeto pesquisado, qual seja, o comportamento do Estado como um litigante (jogador) habitual no processo judicial, com todas as suas características e vantagens comparativas sobre participante eventual, pautando-nos, nesse ponto, na teoria de Galanter (1974).

Mas, para além de apenas constatar a existência desse comportamento, a pesquisa se propôs a compreender as razões (principais) que levam a organização pública em encaminhar a resolução dessas questões remuneratórias ao crivo do Poder Judiciário, em detrimento de outros comportamentos que poderiam, objetivamente, prevenir ou minimizar o conflito.

Assim, partiu-se do pressuposto que o Estado de Minas Gerais (administração direta e indireta do Poder Executivo) é uma organização burocrática e, como tal, sujeita às suas disfunções, em especial a aversão às mudanças institucionais.

Nesse contexto, a perspectiva organizacional do processo decisório “lata de lixo” de March (1994), bem como as características e peculiaridades do processo decisório descrita

pelo mesmo autor (com diversos coautores), se apresentaram como embasamento teórico, empiricamente comprovado ao caso, para justificar a aversão às mudanças pela organização e sua manutenção em estado de imobilismo frente aos problemas.

Foi possível verificar que as principais razões que levam à excessiva judicialização das questões remuneratórias, e o comportamento do Estado como um jogador (litigante) habitual, não se explicam por uma simples vantagem econômico-financeira, ou atuarial, supostamente calculada pelos gestores, tampouco apenas pela assimetria de forças na arena judicial.

Na realidade, o encaminhamento desses conflitos repetitivos ao Judiciário é resultado, como se pretendeu demonstrar, do processo decisório complexo, fragmentado e pouco objetivo da organização, que tende a decidir por fuga ou omissão, tal como apontado no modelo “lata de lixo” de Cohen, March e Olsen (1972). A organização, ao final, decide por não decidir, e remete o problema para a arena externa (Poder Judiciário), convivendo convenientemente com a questão, sem enfrentar os constrangimentos necessários para uma resolução definitiva.

Desse modo e para o futuro, acredita-se que a solução para a excessiva judicialização de demandas entre o Estado de Minas Gerais e seus agentes por remuneração e a pacificação dessas relações de trabalho, enseja, antes de tudo, a revisitação dos processos decisórios da organização, bem como a modificação da cultura organizacional, de tal sorte que uma consciência efetiva da necessidade e possibilidade de resoluções administrativas dessas controvérsias ocorra e decisões resolutivas possam efetivamente ser tomadas.

## REFERÊNCIAS

ALVERGA, Carlos Frederico. Levantamento teórico sobre as causas dos insucessos das tentativas de reforma administrativa. **Revista do Serviço Público**, Brasília, Ano 54, n. 3, p. 29-46, jul./set, 2003. Disponível em: <<https://revista.ena.gov.br/index.php/RSP/article/view/270/275>>. Acesso em: 05 out. 2019

ANJOS, Leonardo Fernandes dos; FEITOSA, Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer. Acesso à Justiça e Cidadania: a questão dos *repeat players*. In: COUTINHO, Ana Luísa Celino *et al.* (Orgs.). **Direito, Cidadania e Desenvolvimento**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2012.

ASPERTI, Maria Cecília de Araujo *et al.* Why the “Haves” Come Out Ahead in Brazil? Revisiting Speculations Concerning Repeat Players and One-Shooters in the Brazilian Litigation Setting. **Direito Público**, Porto Alegre, v. 16, n. 88, p. 11-33, jul./ago. 2019. Disponível em: <<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/3503/pdf>>. Acesso em: 10 out. 2019.

ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS. **O uso da justiça e o litígio no Brasil**. 2015. Disponível em: <<https://www.amb.com.br/wp-content/uploads/2018/05/Pesquisa-AMB-10.pdf>>. Acesso em: 04 out. 2019.

BANCO MUNDIAL. Unidade de Redução de Pobreza e Gestão Econômica. **Fazendo com que a Justiça conte**: medindo e aprimorando o desempenho da Justiça no Brasil. 2004. Relatório nº 32789-BR. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/pt/927921468769735592/pdf/327890PORTUGUE10Que0A0Justica0Conte.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2019.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **100 Maiores Litigantes**. Brasília: CNJ, 2012. Disponível em: <[http://www.cnj.jus.br/images/pesquisasjudiciarias/Publicacoes/100\\_maiores\\_litigantes.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/pesquisasjudiciarias/Publicacoes/100_maiores_litigantes.pdf)>. Acesso em: 28 out. 2019

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Estudo comparado sobre recursos, litigiosidade e produtividade**: a prestação jurisdicional no contexto internacional. Brasília: CNJ, 2011. Disponível em: <[https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/relat\\_estudo\\_comp\\_inter.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/relat_estudo_comp_inter.pdf)>. Acesso em: 19 out. 2019.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números 2019**. Brasília: CNJ, 2019. Disponível em: <[https://www.cnj.jus.br/wpcontent/uploads/conteudo/arquivo/2019/08/justica\\_em\\_numeros20190919.pdf](https://www.cnj.jus.br/wpcontent/uploads/conteudo/arquivo/2019/08/justica_em_numeros20190919.pdf)>. Acesso em: 20 out. 2019.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Supremo em ação 2017**: ano-base 2016. Brasília: CNJ, 2017. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2017/06/f8bcd6f3390e723534ace4f7b81b9a2a.pdf>>. Acesso em: 07 out. 2019

BRASIL. Constituição (1988) **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

CAPELETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 1988.

CARNEIRO, Ricardo; MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. **Gestão Pública no Século XXI: as reformas pendentes**. Brasília: IPEA, 2011. n.1686.

CAVALCANTE, Pedro. Gestão pública contemporânea: do movimento gerencialista ao pós-NPM. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**, Brasília, Texto para discussão 2319, ago. 2017.

CHASIN, Ana Carolina. Nota à edição brasileira. In: GALANTER, Marc. **Por que “quem tem” sai na frente: especulações sobre os limites da transformação no direito**. São Paulo: FGV Direito SP, 2018. (Coleção acadêmica livre).

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração: uma visão abrangente da moderna administração nas organizações**. 7. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

CHOO, Chun Wei. **A organização do conhecimento: como as organizações usam a informação para criar significado, construir conhecimento e tomar decisões**. São Paulo: Editora Senac, 2003.

COHEN, M.D.; MARCH, J.G.; OLSEN, J. P. A garbage can model of organizational choice. **Administrative Science Quarterly**, v. 17, n. 1, p. 1-25, mar. 1972. Disponível em: < [http://fbaum.unc.edu/teaching/articles/Cohen\\_March\\_Olsen\\_1972.pdf](http://fbaum.unc.edu/teaching/articles/Cohen_March_Olsen_1972.pdf) >. Acesso em: 12 out. 2019.

COSTA, Ivone Ferreira. Organização burocrática e controle social. In: COSTA, Ivone Ferreira. **Polícia e sociedade: gestão de segurança pública violência e controle social** [online]. Salvador: EDUFBA, 2005. p. 65-85.

CYERT, R.; MARCH, J. **A behavioral theory of the firm**. Englewood Cliffs: Prentice Hall. 1963.

ECONOMIDES, Kim. Lendo as ondas do “Movimento de Acesso à Justiça”: epistemologia versus metodologia? In: PANDOLFI, Dulce *et al.* **Cidadania, Justiça e Violência**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999.

FACCI, Lúcio Picango. A utilização de meios consensuais de resolução de conflitos pela Administração Pública e o Novo Código de Processo Civil. In: ARAÚJO, José Henrique Mouta; CUNHA, Leonardo Carneiro da (Coord.). DIDIER JR., Fredie (Coord. Geral). **Advocacia Pública**. Salvador: Jus Podivm, 2016.

FRANCO, Marcelo Veiga. **A Administração Pública como litigante habitual**: necessária mudança da cultura jurídica do tratamento dos conflitos. 2018. 541f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito, Belo Horizonte.

FRANCO, Marcelo Veiga. A crise da Justiça como um problema cultural e administrativo-gerencial. **Revista Acadêmica**, Recife, v. 83, n. 1, p. 471-542, 2011.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Relatório ICJ Brasil/2017**. Disponível em: <[http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/19034/Relatorio-ICJBrasil\\_1\\_sem\\_2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/19034/Relatorio-ICJBrasil_1_sem_2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y)>. Acesso em: 15 out. 2019.

GABBAY, Daniela Monteiro; CUNHA, Luciana Gross. Considerações gerais. In: GABBAY, Daniela Monteiro; CUNHA, Luciana Gross (Orgs.). **Litigiosidade, morosidade e litigância repetitiva no Judiciário**: uma análise empírica. São Paulo: Saraiva, 2012.

GABBAY, Daniela Monteiro; CUNHA, Luciana. Gross. **Relatório Final de pesquisa**: diagnóstico sobre as causas de aumento das demandas judiciais cíveis, mapeamento das demandas repetitivas e propositura de soluções pré-processuais, processuais e gerenciais à morosidade da Justiça. Fundação Getúlio Vargas, 2010. Disponível em: <[https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/relat\\_pesquisa\\_fgv\\_edital1\\_2009.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/relat_pesquisa_fgv_edital1_2009.pdf)>. Acesso em: 04 out. 2019.

GALANTER, Marc. Why the “Haves” come out ahead: speculations on the limits of legal change. **Law and Society Review**, 1974.

HALL, Richard. O conceito de burocracia: uma contribuição empírica. In: CAMPOS, Edmundo (Org.). **Sociologia da burocracia**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1978.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Acesso à justiça**: condicionantes legítimas e ilegítimas. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. **Rediscovering institutions**: the organizational basis of politics. New York: Free Press, 1989.

MARCH, J. G. **A primer on decision making**: how decisions happen. New York: Free Press, 1994.

MARCH, J.G.; SIMON, H. A. **Teoria das organizações**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1975.

MERTON, Robert. Estrutura burocrática e personalidade. In: ETIZIONI, Amitai (Org.). **Organizações Complexas**. São Paulo: Atlas. 1971.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. **Movimentação Processual SEPLAG – CEINFO**: Relatório Anual – 2015 (Janeiro a Dezembro). Disponível em: <[file:///C:/Users/WazPC/Downloads/Relat\\_rio%20Anual%20-%20Jan%20a%20Dez%20de%202015-05.pdf](file:///C:/Users/WazPC/Downloads/Relat_rio%20Anual%20-%20Jan%20a%20Dez%20de%202015-05.pdf)>. Acesso em: 04 out. 2019.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. **Incidente de Uniformização de Jurisprudência nº 1.0024.08.941612-7/004**. Relator Des. Silas Viera. 2011. Disponível em: <<https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0024.08.941612-7%2F004&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisa>>r. Acesso em: 28 out. 2019.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. **Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas nº 1.0000.16.049047-0/001**. Relator Des. Afrânio Vilela. 2018. Disponível em: <<https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0000.16.049047-0%2F001&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar>>. Acesso em> 28 out. 2019.

OLIVEIRA, Sílvio Luiz de. **Sociologia das organizações**: uma análise do homem e das empresas no ambiente competitivo. São Paulo: Thomson Learning, 2006.

PERROW, Charles B. **Análise organizacional**: um enfoque sociológico. São Paulo: Atlas, 1976.

PIMENTA, José Roberto Freire. A conciliação judicial na Justiça do Trabalho após a Emenda Constitucional n. 24/99: aspectos de direito comparado e o novo papel do juiz do trabalho. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região**, Belo Horizonte, v. 32, n. 62, p. 29-50, jul./dez. 2000.

PUGH, Derek S.; HICKSON, David J. **Os teóricos das organizações**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2004.

SADEK, Maria Tereza. Judiciário: mudanças e reformas. *Revista Estudos Avançados*, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 79-101. ago. 2004.

STEIN, Ernesto *et al.* **A política das políticas públicas**: progresso econômico e social na América Latina. Relatório 2006. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2006.

WATANABE, Kazuo. Cultura da sentença e cultura da pacificação. In: YARSHELL, Flávio Luiz; MORAES, Maurício Zanoide de. (Orgs.). **Estudos em homenagem à Professora Ada Pellegrini Grinover**. São Paulo: dDI, 2005.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**. Brasília: UNB. 2004. 1v.

**APÊNDICE A – Indicação dos Entrevistados**

GESTOR DA SEE .....	ENTREVISTADO 01
GESTOR DA SEPLAG.....	ENTREVISTADO 02
GESTOR DA SEJUSP .....	ENTREVISTADO 03
GESTOR DA SES.....	ENTREVISTADO 04
GESTOR DA FHEMIG.....	ENTREVISTADO 05
GESTOR DO HEMOMINAS .....	ENTREVISTADO 06
GESTOR DA PC.....	ENTREVISTADO 07
PROCURADOR-CHEFE DA PA.....	ENTREVISTADO 08
PROCURADOR-CHEFE DO NAP .....	ENTREVISTADO 09

## **APÊNDICE B – Roteiro das Entrevistas**

- 1- Quais as causas desta judicialização massificada?
- 2- Os litígios entre Estado de Minas Gerais e servidores por remuneração poderiam ser evitados, ou reduzidos? Porque isso não é feito (acaso não seja)?
- 3- O Estado consegue conduzir, adequadamente, a judicialização massificada?
- 4- Uma vez identificada uma demanda recorrente judicializada, há algum alinhamento junto aos gestores para resolução do problema, sem necessidade de judicialização?
- 5- O órgão atua, de alguma forma, na prevenção destes conflitos? Esta atuação é eficiente?
- 6- Há alguma interlocução entre a Pasta, e os órgãos administrativos de solução de controvérsias de recursos humanos, em especial o Conselho de Administração de Pessoal – CAP?
- 7- Os órgãos administrativos de solução de controvérsias impactam, de alguma forma, na redução do litígio judicial?
- 8- A estruturação legal das carreiras públicas do estado é adequadamente formulada sob a perspectiva da redução de conflitos por remuneração? Porque?
- 9- A judicialização é, de alguma forma, vantajosa para o Estado de Minas Gerais?
- 10- Sob a perspectiva estritamente econômica, é vantajosa?