
A GESTÃO DE PESSOAS E A JUDICIALIZAÇÃO: AMEAÇA ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS?

*HUMAN RESOURCES MANAGEMENT AND JUDICIALIZATION: A
THREAT TO PUBLIC POLICIES?*

Valéria Porto

*Diretora do Departamento de Normas e Procedimentos Judiciais de Pessoal da
Secretaria de Gestão Pública do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão,
bacharel em Direito e Relações Internacionais, e mestre em Relações Internacionais*

Rogério Xavier Rocha

*Coordenador-Geral de Procedimentos Judiciais da Secretaria de Gestão Pública do
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, servidor da Corregedoria-Geral da
União, é bacharel em Administração.*

SUMÁRIO: Introdução; 1 A política de gestão de pessoas na Administração Pública Federal; 2 A judicialização das políticas públicas e seu impacto na gestão de pessoas; 3 O ativismo judicial e o caso dos mandados de injunção nas aposentadorias especiais; 4 Desafios e propostas; 5 Conclusões; Referências

RESUMO: Uma preocupação da Administração Pública é a crescente judicialização das questões de gestão de pessoas, que acabam por colocar em xeque o desenvolvimento das políticas públicas de recursos humanos, mitigando-as em diversos aspectos. Provenientes de um ativismo judicial ou da chamada judicialização das políticas públicas, que constituiu o desdobramento de um desenho institucional impresso a partir da promulgação da Constituição de 1988, é expressivo o impacto da chamada judicialização das políticas e ainda do ativismo judicial no desenvolvimento das referidas políticas. O objetivo do presente artigo é, a partir dos números de processos administrativos autuados na Secretaria de Gestão Pública do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, compará-los com o número de decisões judiciais cadastradas no Sistema Integrado de Cadastro de Ações Judiciais – SICAJ, analisar seus méritos, avaliar as consequências e propor ações de melhoria para minimizar os efeitos da judicialização. O tema da judicialização é pauta constante desde a promulgação da Constituição de 1988, quando o Poder Judiciário passou a constituir instância última das decisões que envolvam a aplicação de direitos fundamentais. Várias iniciativas do Poder Judiciário, dentre elas as instalações dos Juizados de Pequenas Causas, acabaram por incentivar a busca pelo Judiciário para fazer valer direitos, mormente de cunho remuneratório.

PALAVRAS-CHAVE: Gestão Pública. Gestão de Pessoas. Políticas de Recursos Humanos. Ativismo Judicial. Judicialização das Políticas.

ABSTRACT: A concern of the Brazilian Government is the increasing judicialization of civil servants' management issues, which ultimately puts the development of public policies for human resources in check, mitigating these in many ways. Fruits of a judicial activism, or of the so called judicialization of public policies, which marked the unfolding of an institutional design printed with the promulgation of the Constitution of 1988, the impact of the judicialization of politics and of judicial activism are expressive in the development of these policies. The goal of this article is to compare the numbers of administrative processes in the Secretary of Public Management of the Ministry of Planning, Budget and Management with the number of judicial decisions registered in the Integrated Cadastre of Lawsuits – SICAJ, analyze their merits, evaluate their consequences and propose improvement actions to minimize the effects of judicial control. The theme of judicialization has been in constant debate since the promulgation of the Constitution of 1988, when the Judiciary became the last decision-making instance, when implementation

of fundamental rights are involved. Several judiciary initiatives, including the installation of small claim Courts, encourage civil servants to judicially seek enforcement of their rights, including remuneration issues.

KEYWORDS: Public Management. Human Resources Management. Human Resources Policies. Judicial Activism. Judicialization of politics.

INTRODUÇÃO

A Secretaria de Gestão Pública do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão exerce, na qualidade de órgão central do Sistema de Pessoal Civil – SIPEC¹, a competência normativa em matéria de pessoal civil no âmbito da Administração Pública Federal direta, de suas autarquias, incluídas as de regime especial, e das fundações públicas.

Dentre seus objetivos, encontra-se o de formular políticas e diretrizes para a administração de recursos humanos, no que se refere à seguridade social, benefícios, relações de trabalho, carreiras, remuneração, capacitação e dimensionamento da força de trabalho, com o compromisso de garantir a democratização das relações de trabalho no âmbito da administração pública, com vistas à valorização do servidor e ao cumprimento dos princípios da eficiência e da eficácia no serviço público federal.

Entretanto, uma preocupação da Administração Pública é a crescente judicialização das questões de gestão de pessoas, que acabam por colocar em xeque o desenvolvimento das políticas supramencionadas, mitigando-a em diversos aspectos.

Provenientes de um ativismo judicial ou da chamada judicialização das políticas públicas, que constituiu o desdobramento de um desenho institucional impresso a partir da promulgação da Constituição de 1988, é expressivo o impacto dessa judicialização, e ainda do ativismo judicial no desenvolvimento das referidas políticas.

O objetivo do presente artigo é, a partir dos números de processos administrativos autuados no Departamento de Normas e Procedimentos Judiciais de Pessoal da Secretaria de Gestão Pública do Ministério do Planejamento, compará-los com o número de decisões judiciais cadastradas no Sistema Integrado de Cadastro de Ações Judiciais – SICAJ, administrado no mesmo Departamento, analisar seus méritos, avaliar as consequências e propor ações de melhoria para minimizar os efeitos da judicialização.

1 Em conformidade com art. 23, inciso II, do Decreto nº 7.675, de 20 de janeiro de 2012.

Como referido acima, o tema da judicialização passou a ser preocupação constante após a promulgação da Constituição de 1988, quando o Poder Judiciário passou a constituir instância última das decisões que envolvem a aplicação de direitos fundamentais. Várias iniciativas do Poder Judiciário, dentre elas as instalações dos Juizados de Pequenas Causas, acabaram por incentivar a busca pelo Judiciário para fazer valer direitos, mormente de cunho remuneratório.

O modelo montesquiano de separação de poderes adotado por nós, e a consequente adoção do Estado Democrático de Direito faz-nos ater à funcionalidade do modelo, com vistas ao seu equilíbrio e sintonia entre as partes.

A seção II introduzirá os principais pontos da política de gestão de pessoas que vem sendo implementada nos últimos anos pela Administração Pública Federal. Uma política que, antes focada primordialmente na remuneração, hoje se vê levada a constituir-se de forma integrada, onde o mérito e o desempenho do servidor devem ser considerados com destaque. Neste ponto, a negociação coletiva mostra-se elemento importante na democratização das relações de trabalho.

A seção III avaliará, a partir dos números de processos na área de gestão de pessoas tomados como base, tanto na seara administrativa como naquela de ordem judicial, os possíveis impactos e as consequências da judicialização na efetivação das políticas de gestão de pessoas que hora estão sendo implementadas.

A seção IV analisará caso concreto de ativismo judicial e seu reflexo na área administrativa, como é o caso dos mandados de injunção exarados pelo Supremo Tribunal Federal para suprir omissão legislativa no que se referem às aposentadorias especiais do servidor público federal, objeto do parágrafo 4º, do art. 40, da CF/1988, e seus incisos I (pessoas com deficiência), II (aqueles que exercem atividades de risco), e III (aqueles que exercem atividades sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física).

A Seção V apresentará, diante a realidade da judicialização das políticas, os desafios a serem enfrentados e, ademais, fará propostas no sentido de que as políticas de gestão de pessoas garantam sua implementação e desenvolvimento, o que levará à inevitável conclusão de que, diante da realidade da crescente judicialização, o melhor caminho certamente não será atacá-la levemente, mas envidar esforços no sentido de reestabelecer o equilíbrio dos poderes e então adquirir as condições de avanço na melhoria das políticas públicas, especialmente no que concerne à gestão de pessoas.

1 A POLÍTICA DE GESTÃO DE PESSOAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

A política de recursos humanos que vem sendo adotada pelo Poder Executivo Federal desde 2003 está diretamente relacionada à reconstrução do Estado brasileiro, de modo a exercer papel ativo na gestão das políticas públicas e na indução do processo de desenvolvimento econômico e social do país.

O fortalecimento da Administração Pública e seus processos de gestão passaram a ser prioridade, com o escopo de viabilizar a construção de um Estado capaz de atender às demandas de uma sociedade democrática e justa. E tal desafio implica, necessariamente, em uma análise mais aprofundada na gestão de pessoas no serviço público.

A atuação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, nesse período, tem sido pautada pelo esforço para atender as necessidades de criação das condições para que os quadros do serviço público federal sejam partícipes diretos e ativos da promoção dessa orientação de governo, que visa primordialmente:

- instituir serviços públicos profissionalizados, eficientes e eficazes, para construir e desenvolver uma inteligência permanente no Estado;
- proporcionar aos servidores remunerações justas, observados os paradigmas de mercado;
- assegurar que o Governo Federal conte com força de trabalho qualificada e flexível, inclusive para lidar com novas tecnologias;
- favorecer o desenvolvimento de um ambiente de inovação e criatividade na Administração Pública Federal;
- consolidar o uso de indicadores objetivos de desempenho de servidores, equipes e órgãos ou entidades da Administração direta, indireta, suas autarquias e fundações;
- proporcionar o envolvimento dos servidores com a execução eficaz e eficiente dos serviços públicos, e garantir seu comprometimento com resultados e com o constante aprimoramento dos serviços prestados à sociedade brasileira;

- contribuir para a execução das políticas públicas com eficiência e eficácia; e
- planejar os impactos orçamentários e financeiros no curto, médio e longo prazos relacionados aos gastos com pessoal, com o intuito de preservar o equilíbrio fiscal.

A partir desse referencial estratégico, a Administração Pública promoveu reformulações essenciais, evidenciadas em todos os seus eixos de atuação, com destaque para a intensificação do processo de democratização das relações de trabalho, a reestruturação das carreiras e cargos, a seguridade do servidor e a implantação de novos instrumentos e metodologias de gestão de pessoas, tais como a gestão por competências, a gestão de desempenho e o aprimoramento de processos e sistemas.

A democratização das relações de trabalho é atualmente o eixo norteador da política de gestão de pessoas. Sua maior expressão é a constituição da Mesa Nacional de Negociação Permanente - MNNP, espaço inovador de diálogo e de mediação dos conflitos entre a Administração Pública e as entidades representativas dos servidores públicos. Resultados concretos foram alcançados, com alterações nas estruturas remuneratórias e nos planos de cargos e carreiras e, sobretudo, com o lançamento dos pilares da cultura da negociação entre o Governo Federal e seus servidores públicos.

A gestão das carreiras e dos planos de cargos da Administração Pública Federal foi revisada com a participação dos servidores públicos em espaços de negociação, e levou em consideração os desafios enfrentados na implantação das políticas públicas nas áreas em que cada categoria atua.

O objetivo é fazer com que, por meio da negociação, a organização dos planos de cargos e carreiras deixe de ser um tema exclusivamente técnico ou de mero atendimento das demandas de recomposição remuneratória, transformando-se em instrumento estratégico de gestão de pessoas e de organização da força de trabalho.

No que se refere à implantação de novos instrumentos e metodologias de gestão de pessoas, importante passo foi dado no sentido da instituição da gestão do desempenho no serviço público federal, com a criação de uma nova sistemática de avaliação de desempenho para os planos de cargos e carreiras. O sistema avaliativo fundamenta-se na prévia pactuação de metas individuais e coletivas à luz das grandes metas institucionais.

A adoção da gestão por competências como instrumento estratégico da política de desenvolvimento do servidor, instituída pelo Decreto no. 5.707, de 23 de fevereiro de 2006, trouxe um marco regulatório importante no processo de fortalecimento da qualificação e profissionalização do serviço público, o que implica uma nova dinâmica para a política de capacitação. A adequação das competências requeridas dos servidores aos objetivos institucionais passa a ser requisito indispensável, o que propicia o desenvolvimento contínuo da força de trabalho e, conseqüentemente, da própria Administração Pública Federal.

Importante destacar, neste ponto, que a atual política de gestão de pessoas também está promovendo profundas mudanças de paradigma na seguridade social dos servidores públicos. Ressaltem-se as iniciativas de implantação de um sistema de atenção à saúde do servidor, projetado com a participação dos profissionais de saúde dos diversos órgãos públicos, e a universalização do acesso ao benefício da saúde suplementar. No campo da previdência, caminha-se para regulamentação do regime próprio e do regime complementar de previdência do servidor público².

No entanto, não é possível pensar na gestão de pessoas no serviço público federal sem contemplar a gestão estratégica da informação e do conhecimento. A gestão das informações pessoais, funcionais e financeiras dos servidores públicos federais revelou-se um desafio de difícil superação, uma vez que a única fonte de informações disponível é o Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE).

O SIAPE foi desenvolvido com o objetivo específico de processar a folha de pagamentos dos servidores públicos civis do Poder Executivo federal, unificando as diversas folhas dos órgãos públicos federais. Trata-se de sistema informatizado central da Administração Pública Federal, que possibilita o controle da força de trabalho, da lotação e da movimentação dos cargos e empregos entre órgãos ou entidades e da folha de pagamento. Apesar disso, oferece reduzida possibilidade de utilização de dados cadastrais para a obtenção de informações gerenciais, capazes de subsidiar a elaboração de políticas e ações para a gestão de recursos humanos.

Para transpor esse desafio, melhorias significativas vêm sendo implementadas para o desenvolvimento e a gestão das informações e dos dados relativos aos servidores públicos, a fim de trazer maior qualidade e transparência ao processo decisório relativo à gestão de pessoas.

2 Cf. PL 1992/2007, que cria a FUNPRESP, visando à regulamentação dos parágrafos 14, 15 e 16 do art. 40 da CF/1988. No que se refere à regulamentação do Regime Próprio de Previdência do Servidor Público Federal, uma minuta de projeto de lei encontra-se em discussão no âmbito do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Outra estratégia importante nesse sentido é a busca de maior aproximação entre o órgão central e os órgãos setoriais e seccionais do Sistema de Pessoal Civil da União (SIPEC), primando pela qualidade das orientações normativas e pela realização de eventos de disseminação de informações sobre a política de gestão de pessoas do Governo Federal.

Em síntese, podemos dizer que a atual política de gestão de pessoas tem por eixo central a democratização das relações de trabalho, como já mencionado, processo que pressupõe a recomposição da força de trabalho com servidores públicos, o fortalecimento dos planos de cargos e carreiras e a melhoria da estrutura salarial, com o objetivo de manter o quadro de servidores públicos e a prestação de serviços públicos de qualidade, além de criar metodologias mais adequadas de gestão de pessoas no Governo Federal.

Embora incipiente o planejamento de Recursos Humanos no Brasil, enfatize-se que a nomeação de novos servidores deve ser precedida de cuidadoso processo de planejamento da força de trabalho, onde as competências desejadas devem ser definidas com clareza.³

A democratização das relações de trabalho no serviço público pressupõe a reestruturação das relações entre Governo e servidores, com vistas à qualificação dos serviços públicos, possibilitando ao servidor público organizar-se de forma independente e ativa, fazendo-se representar por seus pares.

A liberdade de associação sindical consiste no direito dos servidores de se organizarem em sindicatos mantidos conforme seu próprio regulamento, sem a interferência da gerência estatal. Referida representação é um dos pilares fundamentais da negociação coletiva – direito laboral coletivo reconhecido pela Organização Internacional do Trabalho e por nosso ordenamento jurídico pátrio⁴, conforme disposto no art. 8º da Constituição de 1988.

O processo de democratização e o tratamento de conflitos nas relações de trabalho entre os servidores públicos e o Estado busca formular e dar tratamento às demandas advindas do movimento sindical, pactuando respostas adequadas e melhores soluções aos conflitos existentes nas relações de trabalho no serviço público, em consonância com os conceitos e exigências atribuídos à Administração Pública pela Constituição de 1988, em favor da sociedade.

No tocante aos servidores públicos, a Constituição de 1988 instituiu o direito à livre associação sindical e a utilização do instrumento

3 Sobre o tema, cf. COSTIN, Claudia. *Administração Pública*, p. 154-181.

4 Convenção nº 154, de 1981, da OIT, ratificada pelo Brasil em 1992, e art. 8º, VI, da Constituição de 1988, que estipula a obrigatoriedade da participação dos sindicatos nas negociações coletivas de trabalho.

da greve, ainda pendente de regulamentação, mantendo-se omissa, no entanto, quanto à possibilidade do estabelecimento da negociação coletiva para os servidores públicos.

3 A JUDICIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E SEU IMPACTO NA GESTÃO DE PESSOAS

Destaque-se, inicialmente, a confusão que muitas vezes é feita entre o ativismo judicial e a judicialização, que, apesar de guardarem certa semelhança entre si, são institutos que não se confundem, por originarem-se de causas diversas.

Enquanto a judicialização é consequência natural do constitucionalismo, mormente após a promulgação da Constituição de 1988, que consiste em uma reação natural do Poder Judiciário à omissão dos demais Poderes - reação essa amparada no capítulo dos direitos fundamentais da Carta Magna -, o ativismo judicial decorre de ação proativa dos órgãos do Poder Judiciário, com o intuito de dar ampla interpretação às normas constitucionais; nesse caso, há um exercício deliberado de vontade política, tornando-se possível a concretização dos valores e fins dispostos na Carta Magna.

Ademais, a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais, trazidos pela Lei no. 9.099, de 26 de setembro de 1995, e dos Juizados Especiais federais, inseridos em nosso ordenamento jurídico pela Lei no. 10.259, de 12 de julho de 2001, trouxe à lume a aplicação de critérios de oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, que em muito contribuíram para o aumento de questões judicializadas.

No que se refere à judicialização de questões atinentes a recursos humanos, verifica-se, a partir da experiência do Poder Executivo Federal, que o processo de judicialização das políticas de Gestão de Pessoas está estreitamente correlacionada às questões remuneratórias e ao embate acerca dos direitos e vantagens próprias dos servidores públicos, embora temas como concurso público, nomeação, movimentação de pessoal, direito de greve, entre outros, sejam também objeto de demandas judiciais.

Um quadro sobre essa realidade nos é oferecido pela análise de dados constantes do Sistema de Cadastro de Ações Judiciais – SICAJ, módulo do sistema SIAPE por meio do qual se realiza o cadastro, o controle e o acompanhamento do cumprimento de ações judiciais propostas contra a União, suas autarquias e fundações públicas, movidas por servidores públicos, ativos e aposentados e por beneficiários de pensão vinculados à União.

Referido sistema, cuja criação foi estabelecida pelo Decreto nº 2.839, de 6 de novembro de 1998, está em operação desde 2001, e comporta, atualmente, um total superior a 65 mil ações judiciais cadastradas, beneficiando mais de 151 mil servidores públicos desde sua criação, com execução mensal aproximada de R\$ 114 milhões, conforme dados referentes à folha de pagamento de agosto de 2011.

O SICAJ, estruturado para controlar as despesas da União com decisões judiciais, por meio da interface entre o Sistema de Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE) e o Sistema de Administração Financeira Federal e de Contabilidade Federal, tem os parâmetros de cadastramento de ações judiciais estabelecidos obrigatoriamente pelos órgãos de representação judicial ou de assessoria jurídica da Advocacia-Geral da União, além de ser constantemente monitorado pelos órgãos de controle interno – Controladoria Geral da União – e de controle externo – Tribunal de Contas da União.

Numa análise temporal das despesas com ações judiciais em folha de pagamento, a execução financeira mensal e anual desta despesa tem apresentado redução nos últimos anos, na ordem de 35% entre os anos de 2005 e 2010, conforme demonstra o *Gráfico 1*. Referida redução está alicerçada na introdução de novas políticas remuneratórias, tais como a remuneração por subsídio, a implantação de novas carreiras e novos planos de cargo, a implementação efetiva das avaliações de desempenho dos servidores ativos, e ainda o esforço para a revisão dos pagamentos irregulares identificados.

Embora esse dado não traduza necessariamente uma redução do número de ações judiciais movidas por servidores públicos, revela, ao menos, um movimento de individualização das querelas judiciais entre o Estado e seus servidores, que, motivados pela inexistência da chamada jurisdição condicionada ou instância de curso forçado no atual ordenamento constitucional, e, ainda, pelas facilidades de acesso à Justiça – ressalte-se aqui a atuação dos Juizados Especiais (*cf. Gráfico 2*) – têm buscado o Poder Judiciário para fazer valer direitos, especialmente de cunho remuneratório.

Esse mesmo dado indica, a partir dessa tendência de crescimento das demandas individuais em relação às demandas coletivas, os acertos do processo de democratização das relações do trabalho e da recente experiência com a Mesa Nacional de Negociação Permanente como instrumento de discussão sobre os direitos dos servidores públicos entre o Estado e as entidades representativas dos servidores públicos.

Outro aspecto relevante extraído da análise dos dados do SICAJ é que o fluxo de demandas judiciais em torno de um único tema ou de um único direito tem revelado que a judicialização nas questões de gestão de pessoas está relacionada, muitas vezes, à própria omissão do Estado em esclarecer ou implementar efetivamente suas políticas de pessoal. Isso é claramente observado ao analisarmos os dados de concentração de demandas em alguns temas, quando comparado ao número de processos cadastrados no SICAJ a cada ano, conforme se verifica no *Gráfico 3*.

Para exemplificar a situação acima, verifica-se que demandas judiciais tratando do direito à incorporação de quintos/décimos no período posterior a 1999, motivado por longa divergência interpretativa quanto aos efeitos da Medida Provisória nº 2.225-45, de 4 de setembro de 2001, ou em torno da natureza jurídica das Gratificações de Desempenho, discussão originada pela falta de regulamentação dos critérios de avaliação de desempenho dos servidores ativos, tem sido, nos últimos anos, os temas de maior recorrência nas ações judiciais relacionadas à área de pessoal, e são exemplo de situações jurídicas não resolvidas internamente pelo próprio Estado.

Essa mesma característica de afunilamento dos temas discutidos em via judicial é observada quando analisado o impacto financeiro das demandas judiciais sobre a folha de pagamentos, que concentra em apenas cinco objetos, dos mais de 300 existentes no SICAJ, 55% dos pagamentos de decisões judiciais realizados mensalmente em folha de pagamento. Contudo, ressalte-se que esses objetos judiciais de maior relevância financeira, conforme demonstrado no *Gráfico 4*, são fruto de discussões relacionadas a expurgos financeiros de políticas econômicas, que não tem uma correlação direta com políticas remuneratórias ou direitos e vantagens inerentes aos servidores públicos.

3 O ATIVISMO JUDICIAL E O CASO DOS MANDADOS DE INJUNÇÃO SOBRE AS APOSENTADORIAS ESPECIAIS DO SERVIDOR PÚBLICO

A aposentadoria especial do servidor público foi prevista na Constituição de 1988 em sua redação originária, e tem por objetivo salvaguardar a saúde, a integridade física e mental do servidor; compensar os riscos a que se submeteram titulares de algumas carreiras governamentais, e ainda aqueles servidores com deficiência, na forma do § 4º, do art. 4º, do art. 40, da CF de 1988, na redação dada pela EC nº 47, de 5 de julho de 2005:

Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. *(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)*

[...]

§ 4º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos abrangidos pelo regime de que trata este artigo, ressalvados, nos termos definidos em leis complementares, os casos de servidores: *(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005)*

I portadores de deficiência; *(Incluído pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005)*

II que exerçam atividades de risco; *(Incluído pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005)*

III cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física. *(Incluído pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005)*

Entretanto, até o presente momento a aposentadoria especial do servidor público ainda pende de regulamentação, na forma que requer o § 4º, do art. 40 da CF/1988. No Congresso Nacional encontram-se em tramitação os Projetos de Lei Complementares no. 554 e 555, que tratam de regulamentar os incisos II e III, do § 4º, do art. 40, respectivamente. No que tange à aposentadoria especial a pessoas com deficiência, constante do inciso I do mencionado parágrafo 4º, minuta de lei complementar encontra-se em análise na Casa Civil da Presidência da República.

Na falta da lei complementar para regulamentar as aposentadorias especiais, o Supremo Tribunal Federal tem suprido referida omissão legislativa por meio de decisões em autos de Mandados de Injunção, estendendo aos servidores públicos a norma

do art. 57, parágrafo 1º, da Lei 8.213, de 24 de julho de 1991, a lei de regência do regime geral de previdência social.⁵

No âmbito da Administração Pública, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão fez editar a Orientação Normativa MP/SRH no. 10, de 5 de novembro de 2010, para, em conjunto com a Instrução Normativa nº 1, de 2010, da SPS, do Ministério da Previdência Social, orientar os órgãos e entidades integrantes do SIPEC quanto à concessão de aposentadoria especial de que trata o art. 57, da *Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991*, aos servidores públicos federais amparados por Mandados de Injunção.

Ressalte-se aqui que, embora tenha o Poder Judiciário se valido da analogia disposta na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (arts. 4º e 5º do Decreto-Lei 4657/1942) para atingir os fins sociais e o bem comum, são muitas as dificuldades enfrentadas pela Administração Pública para a implementação das decisões exaradas nos autos dos supramencionados Mandados de Injunção, tendo em vista expressivas distinções entre o Regime Próprio do Servidor Público⁶ e o Regime Geral de Previdência Social.

Apesar dos esforços que têm sido empreendidos para a concessão da aposentadoria especial àqueles beneficiados por decisões em ações individuais ou coletivas exaradas pelo Supremo Tribunal Federal, reconheça-se a possibilidade de que distorções ocorram no ato das referidas concessões, justamente pela dificuldade de integração das normas em questão.

Trata-se, portanto, de típico caso de ativismo judicial que, muito embora tenha tido o Poder Judiciário o intuito de colmatar omissão legislativa e cumprir preceitos constitucionais, as decisões judiciais exaradas sobre a questão tiveram o condão de interferir diretamente na administração pública e na execução de políticas públicas.

5 Cf. o *MI 758-ED*, Rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 8-4-2010, Plenário, DJE de 14-5-2010. No mesmo sentido, o *MI 795*, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento em 15-4-2009, Plenário, DJE de 22-5-2009; *MI 788*, Rel. Min. Ayres Britto, julgamento em 15-4-2009, Plenário, DJE de 8-5-2009. Mais recentemente, com relação às pessoas com deficiência, o *MI 1.967*, Rel. Min. Celso de Mello, decisão monocrática, julgamento em 24-5-2011, DJE de 27-5-2011. No mesmo sentido, o *MI 3.322*, Rel. Min. Celso de Mello, decisão monocrática, julgamento em 1º-6-2011, DJE de 6-6-2011.

6 Tendo em vista o Regime Próprio do Servidor Público ainda pender de regulamentação, encontra-se em vigor o Plano de Seguridade Social do Servidor – PSS, em conformidade com os arts. 183, 184 e 185 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

4 DESAFIOS E PROPOSTAS

Vê-se, do exposto, que os desafios não são poucos. E aqui não há falar em culpados ou em extrapolações de competências. Na verdade, decisões proferidas pelo Poder Judiciário são, em sua maioria, necessárias, e respondem a questões que lhe foram submetidas, muitas das vezes a urgir por concretização de direitos fundamentais, e sem usurpação da competência dos demais poderes.

Referida prática intervencionista do Poder Judiciário ocorre igualmente em países estrangeiros, e o que se procura nesse caso é preservar a separação entre os poderes, em busca do equilíbrio.

No âmbito da Administração Pública, embora muito já se tenha conseguido avançar no tocante à redemocratização das relações de trabalho, políticas de valorização e desenvolvimento do servidor público, por meio do redimensionamento da força de trabalho, programas de capacitação, programas de saúde do servidor e qualidade de vida, e, ainda, sem olvidar a recomposição remuneratória para diversas carreiras e planos de cargos do Poder Executivo Federal, muito ainda está por ser feito.

Em primeiro lugar, mencione-se a necessidade premente de uma modernização do direito administrativo pátrio, a fim de que possa abandonar o conceito vetusto da relação entre “administrador” e “administrado”, e passar então a dialogar com os princípios fundamentais da Constituição de 1988. O Estado Social deverá passar pela reconstrução da noção de ato administrativo, onde a Administração deverá lidar com sujeitos de direitos, que estabelecem relações administrativas.

Em segundo lugar, uma avaliação dos conceitos da Lei nº 8.112/90, que nos seus 21 anos, já está a requerer profundas alterações, além do desenvolvimento de um trabalho de consolidação da legislação de pessoal.

Ressalte-se, ainda, a necessidade de melhorias operacionais e de gestão nos órgãos de gestão de pessoas e a celebração de parcerias com os órgãos de execução e as unidades consultivas e de contencioso da Advocacia-Geral da União, o que viabilizará a resolução de conflitos na seara administrativa, por meio de Câmaras de Conciliação, já instaladas.

E com leis atualizadas e consolidadas, aliado a um processo desenvolvido de gestão de pessoas, será possível sair detrás do “balcão” de recebimento de questões administrativas e que, não incomum, terminam por ser judicializadas, e, assim, antever potenciais questões que poderão ser solvidas na seara administrativa, antes mesmo de transformadas em conflitos.

Por fim, rememore-se o lançamento da *Avaliação da Gestão de Recursos Humanos no Governo – Relatório da OCDE – BRASIL 2010 – Governo Federal*, no dia 20 de maio de 2010, no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Trata-se do mais completo diagnóstico sobre a gestão de recursos humanos já produzido sobre o setor público no Brasil. Produto de uma parceria estabelecida pela OCDE, pelo Banco Mundial e pelo Governo Brasileiro, representado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão do Brasil, visou estabelecer um diálogo institucional e o intercâmbio de experiências e *best practices* entre os órgãos envolvidos.

O trabalho discutiu e analisou questões relativas à administração da força de trabalho em termos do desenvolvimento de carreiras, da capacitação de pessoal, da gestão por competência e da avaliação de desempenho, e avaliou aspectos relativos ao sistema de pagamento de pessoal, relacionamento das áreas de recursos humanos no sistema federativo de governo e legislações pertinentes.

O Capítulo 4 do relatório, intitulado “*Fortalecendo a reforma da gestão de recursos humanos no governo federal brasileiro*” afirma que o Brasil, para projetar e implementar reformas de gestão de recursos humanos com sucesso, deverá analisar uma série de condições estruturais, dentre elas “*assegurar a coerência entre os valores essenciais e os valores incorporados na legislação e nos instrumentos de gestão de recursos humanos*”.

Embora muitos avanços ainda sejam esperados, tais como o aperfeiçoamento dos sistemas da gestão por competências e da avaliação de desempenho, reconheceu a OCDE que desde a década de 80 do século XX o Brasil tem passado por diversas fases de reforma da administração pública e que hoje os valores tradicionais, tais como a valorização do mérito, a continuidade, a probidade e agora a forte ênfase na capacitação e na transparência encontram-se bem enraizados na cultura da administração pública brasileira e que o Governo federal está em plenas condições de avançar para métodos de gestão de pessoal que tenham como foco a adoção de valores essenciais.

Valores centrais para os países de língua espanhola, valores essenciais para os de língua portuguesa. De menor importância a tradução que se propõe, mas de suma valia a ideia de que valores essenciais deverão ser estabelecidos na administração pública, a partir dos quais quaisquer políticas de gestão de recursos humanos deverão ser erigidas.

Como o próprio relatório da OCDE destacou, “*o fato de os valores serem revistos de quando em quando não significa que eles sejam instáveis;*

embora as reformas do serviço público tenham acrescentado novos valores, eles também reafirmaram a existência de valores essenciais”.

Daí a ideia da construção de uma sinergia de leis, apta a desempenhar o papel de eficiente instrumento de desenvolvimento de políticas públicas consistentes.

O relatório da OCDE ressaltou que o Governo federal deveria ser elogiado por suas realizações, no sentido de garantir o mérito, a continuidade do pessoal, a imparcialidade e o profissionalismo na gestão dos servidores públicos, e, ainda por manter um controle rígido sobre a dimensão da força de trabalho, o que propicia uma força de trabalho menos centrada no recebimento e no controle de processos e mais ligada às necessidades estratégicas do Governo.

A publicação, cujas conclusões e recomendações foram extraídas da experiência dos países-membros da OCDE, visa a contribuir para o desenho de futuras reformas da gestão da força de trabalho do Governo Federal.

5 CONCLUSÕES

Diante a constatação de que estamos a conviver com a realidade de que temos um Poder Judiciário proativo, preocupado em dar concretude às disposições constitucionais em uma sociedade a impor relações cada vez mais complexas, urge o oferecimento de respostas concretas e oriundas de planejamento estratégico eficiente, de forma a honrar os direitos sociais e contribuir para o equilíbrio dos Poderes.

No tocante às políticas de recursos humanos, estamos a falar de grandes desafios. Um de ordem cultural, ao propormos uma visão sistêmica da gestão de pessoas; outro de natureza pedagógica, ao tentarmos ultrapassar o incômodo de enfrentar ousadas afirmações como aquela que diz que “a lei não pegou” e sermos capazes de introduzir no ordenamento os valores essenciais, de onde florescerão as políticas de gestão de RH; e, finalmente, o desafio de ordem política, ao enviar esforços para transpor conflitos de interesses diversos.

A área de recursos humanos vem ocupando papel de primordial importância no novo cenário internacional, onde crises econômicas estão a requerer soluções criativas e inovadoras. Não raro, os avanços tecnológicos estão a exigir *expertise* humano cada vez mais especializado para manter esse desenvolvimento “na ponta”.

Se antes concentrávamos basicamente na burocracia e nas atividades de controle, a gestão de pessoas passou a ocupar lugar estratégico, onde o mérito e o desempenho são elementos hábeis a estabelecer importantes diferenciais.

E a legislação há que espelhar essa nova realidade, sob pena de ficarmos na contramão dessa evolução. Oportuno, neste ponto, trazermos à baila, uma vez mais, a lição de Montesquieu que, em seu *O Espírito das Leis*, no seu significado mais amplo, as leis são as relações necessárias que derivam da natureza das coisas.

E se logrármos ultrapassar os desafios que estão colocados na área administrativa, não só experimentaremos um significativo retrocesso nas demandas judiciais, mas o aperfeiçoamento das políticas públicas de recursos humanos e a consolidação dos direitos fundamentais entre nós.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Relatório Final da Conferência Nacional de Recursos Humanos da Administração Pública Federal*. SRH/Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Brasília, 2009.

CARDOSO Jr., José Celso; PIRES, Roberto Rocha C. (org.): *Gestão Pública e Desenvolvimento: Desafios e Perspectivas. Diálogos para o Desenvolvimento*, v. 6. Brasília: IPEA, 2011.

CASSESE, Sabino. *Shrimps, Turtles and Procedure: Global Standards for National Administrations*. International Law and Justice Working Papers IILJ Working Paper 2004/4

Global Administrative Law Series, University of Rome Richard Stewart, J.H.H. Weiler, Katrina Wyman. In: *www.iilj.org*

COSTIN, Claudia. *Administração Pública*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

DINIZ, Maria Helena. *Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro Interpretada*. São Paulo: Saraiva, 16. ed., 2011.

MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 5. ed., 2010.

OECD *Reviews of Human Resource Management in Government: BRAZIL 2010*. Federal Government. OECD, 2010.

ANEXOS

Gráfico 1

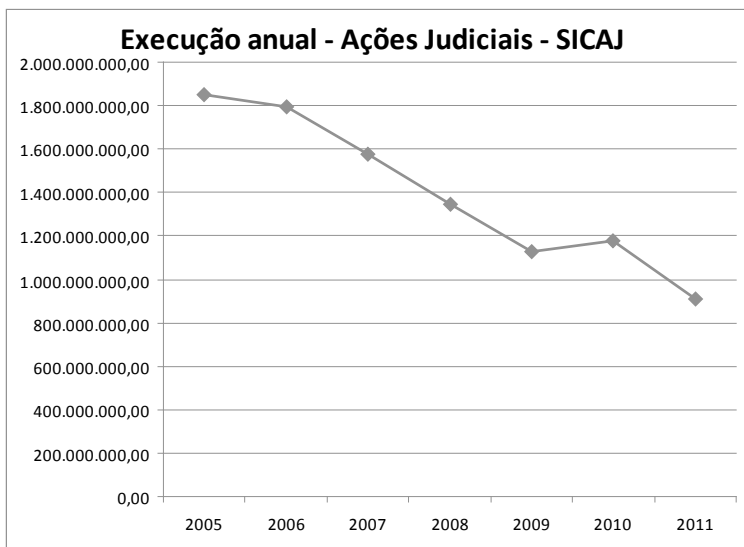


Gráfico 1 Execução anual - Fonte: DW SICAJ Set2011 - Dados 2011 até setembro

Gráfico 2

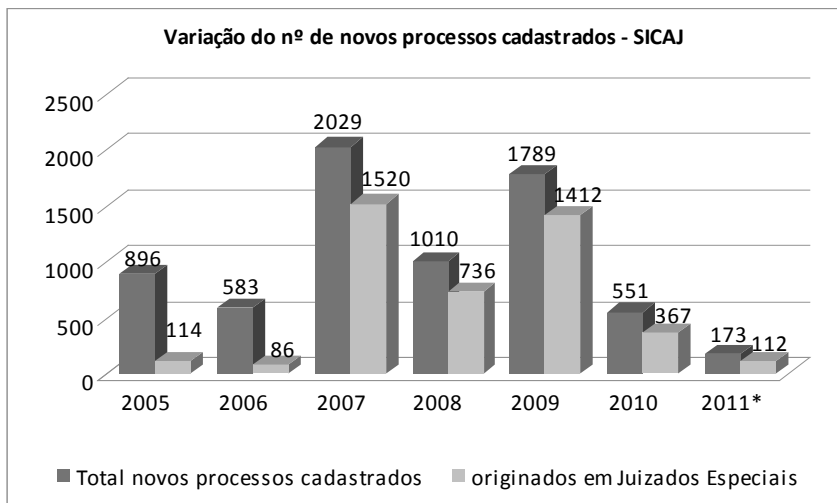


Gráfico 2 - Número de ações judiciais no ano X Ações Judiciais em Juizados Especiais

Gráfico 3

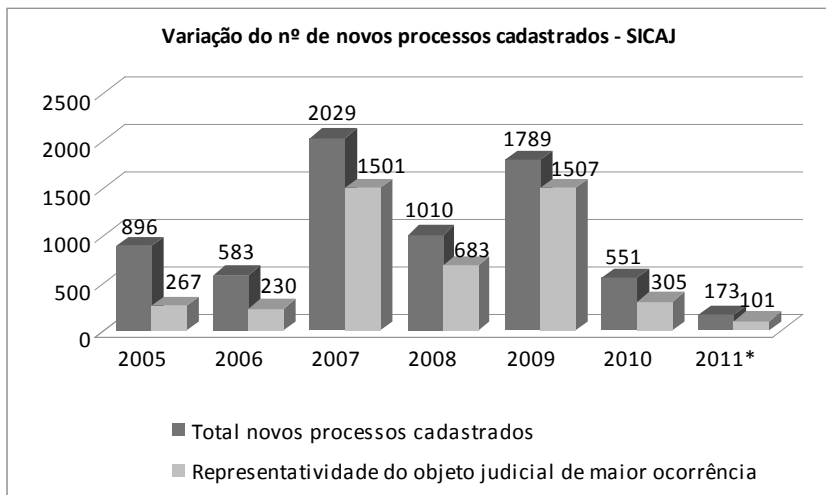


Gráfico 3 - Número de ações cadastradas ao ano X Objeto judicial de maior ocorrência

Gráfico 4

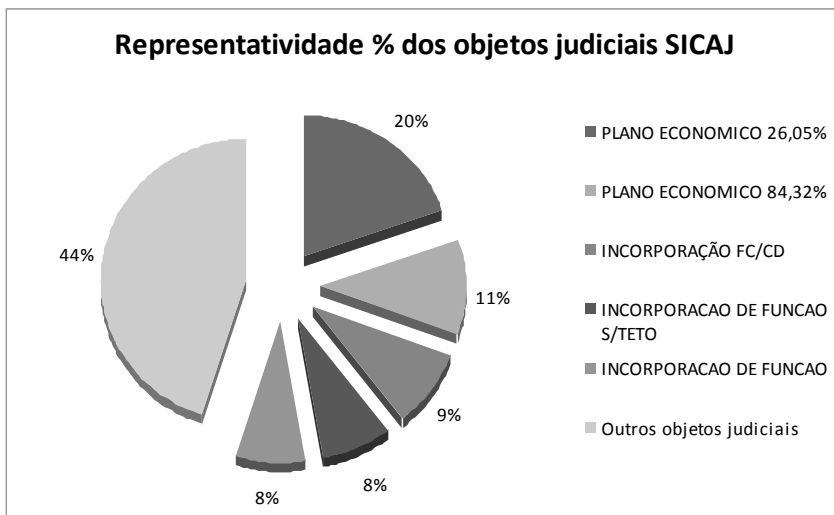


Gráfico 4 - Representatividade dos objetos judiciais no SICAJ - Fonte: DW SICAJ Set2011

