

Barreiras legais à redução da folha salarial do governo federal

Maiores mudanças dependerão de reformas constitucionais, que exigem aprovação de 3/5 do Congresso

LEVY & SALOMÃO
ADVOGADOS

FELIPE KNEIPP SALOMON VITOR RABELO NAEGELE

31/12/2018 11:11



O elevado gasto público no Brasil é uma das preocupações centrais do novo Governo Federal. Parte desse problema se deve à quantidade de funcionários públicos e à rigidez enfrentada pelo Governo na gestão de pessoal. Apenas em circunstâncias excepcionais um servidor público pode ser demitido, em razão da estabilidade que lhe é conferida pela Constituição Federal.

O Estado deve ter sua atuação pautada pelos princípios da isonomia e da impessoalidade. A fim de garantir que tais princípios sejam observados no processo de contratação de agentes públicos, a Constituição Federal impõe como condição para investidura em cargo ou emprego público a aprovação prévia em concurso público. Para proteger os servidores já contratados de demissões injustas e discriminatórias, a legislação acaba sendo rígida e excessivamente protetora.

Os servidores se tornam estáveis após três anos de estágio probatório, seguidos de avaliação de desempenho que é meramente protocolar. Após a Emenda Constitucional nº 19/1998 (EC 19/98), a Constituição Federal passou a dispor que esses servidores públicos estáveis só poderiam ser

demitidos em três hipóteses: i) por sentença judicial transitada em julgado; ii) mediante processo administrativo que assegure ampla defesa (o conhecido Processo Administrativo Disciplinar – PAD); e iii) por desempenho insatisfatório em avaliação periódica. Esta última previsão, instituída em 1998, estipulou que lei complementar seria promulgada para regular como e em que condições as avaliações periódicas seriam realizadas e quais níveis de desempenho acarretariam demissão dos servidores.

Ainda em 1998, o Poder Executivo apresentou referido Projeto de Lei à Câmara dos Deputados (PLP nº 248/1998). Passados mais de vinte anos, ele ainda aguarda votação. Um novo projeto foi protocolado em 2017 no Senado Federal (PLS nº 116/2017) e aprovado pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, mas há mais de um ano não tem qualquer andamento.

Mesmo que algum desses projetos fosse aprovado pelo Congresso Nacional no curto prazo, suas regras não confeririam ao poder público grande flexibilidade. Pelas propostas, a demissão de servidor público estável somente ocorrerá após dois anos consecutivos de avaliação de desempenho insatisfatória ou após duas ou três avaliações anuais insatisfatórias em um período de cinco anos. Ademais, e como assegurado pela Constituição, os servidores públicos terão direito à ampla defesa, o que certamente alongará o processo demissório.

Há outro aspecto relevante, de natureza prática: a cultura da avaliação real de desempenho não está na mentalidade da burocracia brasileira. Atualmente, os servidores públicos federais estão sujeitos a dois tipos de avaliação de desempenho: uma, já mencionada, ao final do período de estágio probatório – para determinar se o servidor será demitido por desempenho insatisfatório ou efetivado no cargo, adquirindo estabilidade funcional; e uma segunda, aplicada periodicamente para determinar as gratificações salariais. É conhecimento corrente¹ que essas avaliações são quase fictícias; o desempenho do servidor é comumente avaliado como muito bom mesmo quando na verdade deixa muito a desejar.

Há outra previsão constitucional, também instituída pela EC 19/98, e nunca utilizada em sua plenitude, que permite a demissão de servidores públicos estáveis caso os limites definidos na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) sejam ultrapassados.

De acordo com a LRF, o Poder Executivo Federal pode gastar até 37,9% de sua receita corrente líquida com servidores ativos, inativos e pensionistas. Caso esse limite seja ultrapassado, a Constituição determina a redução em pelo menos 20% das despesas com cargos comissionados e funções de confiança e a exoneração de servidores públicos ainda em estágio probatório. Caso essas medidas sejam insuficientes, os servidores públicos estáveis poderão (facultativamente) ser demitidos.

Tampouco essa previsão será útil ao novo Governo. A despeito da condição precária das finanças públicas (a dívida pública em relação ao PIB subiu de 51,8% em 2010 para 74,4% em 2017²), os gastos com a folha salarial do Poder Executivo Federal, o maior empregador no Brasil com mais de 1,2 milhão de servidores³, estão bem aquém do referido gatilho, previsto em lei, que autoriza a demissão de servidores estáveis. Conforme Relatório Fiscal de Maio/2017-Abril/2018⁴, R\$ 209 bilhões foram gastos com servidores públicos ativos e inativos, enquanto o limite definido pela LRF era de R\$ 281 bilhões.

O Governo possui flexibilidade apenas quanto ao meio milhão de empregados públicos⁵ contratados sob o regime da CLT por empresas públicas ou sociedades de econômica mista.

No último dia 5 de dezembro, o Supremo Tribunal Federal (STF)⁶ publicou acórdão no qual esclareceu, com repercussão geral, que a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos pode demitir seus empregados sem justa causa, desde que indique, por escrito, os motivos que levaram à demissão. Estes motivos podem se ater a fundamentos financeiros (prejuízos operacionais e necessidade de corte de gastos). Dias depois⁷, o STF reconheceu a repercussão geral de recurso em que se questiona a jurisprudência do Tribunal Superior do Trabalho (TST), que dispensa a motivação na demissão sem justa causa de empregado de estatais não monopolistas. A se confirmar o

entendimento do TST, ampliar-se-á a possibilidade de o Governo gerir sua força de trabalho, mesmo que de forma indireta.

É assim que embora a Constituição preveja a possibilidade de demissão de servidor por desempenho insatisfatório, a legislação em vigor em muito a limita, restringindo a capacidade do Estado de reorganizar sua força de trabalho para ajustá-la às suas necessidades.

Tentativas de reformas legislativas que proporcionariam maior flexibilidade ao Estado nessa matéria são historicamente objeto de grande resistência por parte de sindicatos dos servidores públicos. O novo Governo terá muito a fazer; a aprovação da lei que regule a avaliação periódica de desempenho dos servidores públicos será um bom início. Porém, maiores mudanças dependerão de reformas constitucionais, que exigem a aprovação de 3/5 do Congresso.

¹ <https://www.valor.com.br/brasil/6009653/demissao-de-servidor-por-desempenho-quase-nao-existe-na-pratica>

² Relatório Anual da Dívida Pública Federal de 2017: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/269444/RAD+2017/73b6e764-0a77-4c99-9f79-3a3d9e7c5c1f>

³ Painel Estatístico de Pessoal do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão: <http://painel.pep.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=painelpep.qvw&lang=en-US&host=Local&anonymous=true>

⁴ Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo Federal do 1º Quadrimestre de 2018: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/352657/RGF1Q2018.pdf>

⁵ Boletim das Estatais Federais do Segundo Trimestre de 2018: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/empresas-estatais/publicacoes/boletim-das-empresas-estatais>

⁶ Embargos de Declaração no Recurso Extraordinário n. 589.998.

⁷ Repercussão Geral no Recurso Extraordinário n. 688.267.

FELIPE KNEIPP SALOMON – Advogado do Levy & Salomão Adv

VITOR RABELO NAEGELE – graduando em direito pela Universidade de Brasília.
Trabalha em Levy & Salomão Advogados.