Falta de controle qualitativo da despesa de pessoal

Contradições se acumulam no controle da despesa de pessoal, porque limites estritamente lineares como os inscritos na Lei de Responsabilidade Fiscal, por óbvio, também têm os seus próprios limites de implementação operacional. As balizas quantitativo-formais dos artigos 19 e 20 da LRF não enfrentam vistas há 55 anos no Decreto-Lei 200/1967 como, por exemplo:

1) mensuração da real demanda de mão-de-obra para a consecução dos serviços públicos (artigo 94, IX);

2) definição e avaliação da produtividade mínima esperada dos servidores em face dos seus congêneres da iniciativa privada, se e quando for cabível tal comparação (artigo 95) e

3) controle de pessoal ocioso na Administração Pública (artigo 94, X).

Por força da calamidade sanitária decorrente da pandemia da Covid-19 e durante o período de 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021, houve a proibição de expansão da despesa de pessoal até mesmo em relação às hipóteses de crescimento vegetativo da folha, tal como se depreende do artigo 8º, IX da LC 173, de 27 de maio de 2020.

Vale lembrar que o crescimento natural, também chamado de vegetativo ocorre quando a folha de pagamentos cresce independentemente de novos atos formais tendentes à sua expansão, uma vez que o mero decurso do tempo dá ensejo a incorporações remuneratórias automáticas, como anuênios, triênios, quinquênios etc.

Recentemente três movimentos distintos evidenciaram a insuficiência dessa estratégia de controle da despesa de pessoal apenas pelo prisma quantitativo. Refiro-me aos seguintes fatos:

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

1) alargamento do prazo de recondução do limite de despesa de pessoal até 2032: ou seja, ao invés de dois quadrimestres, tal como prevê o artigo 23 da LRF, o prazo passou para uma década, na forma do artigo 15 da Lei Complementar 178, de 13 de janeiro de 2021;

2) exceção feita pela LC 191, de 8 de março de 2022, ao inserir um §8º no artigo 8º da LC 173/2020, para excluir os servidores públicos e os militares das áreas de saúde e segurança pública da vedação de crescimento vegetativo da folha imposta pelo inciso IX do *caput* do citado artigo 8º da LC 173/2020;

3) publicação, em 15 de março deste ano, pela 1ª Seção do Superior Tribunal de Justiça de acórdão prolatado nos autos do Recurso Especial 1.878.849/TO [1], em que restou fixada a seguinte tese relativa ao Tema 1.075, sob o rito dos recursos repetitivos:

"É ilegal o ato de não concessão de progressão funcional de servidor público, quando atendidos todos os requisitos legais, a despeito de superados os limites orçamentários previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, referentes a gastos com pessoal de ente público, tendo em vista que a progressão é direito subjetivo do servidor público, decorrente de determinação legal, estando compreendida na exceção prevista no inciso I do parágrafo único do art. 22 da Lei Complementar 101/2000."

Da tríade acima, depreendemos que a LC 191/2022 e o STJ, de certa forma, caminharam no mesmo sentido, ao passo que a LC 173/2020 tentou conter o crescimento vegetativo da folha e a LC 178/2021 postergou até 2032 o horizonte temporal da recondução da despesa de pessoal aos seus correspondentes limites.

Mais cedo ou mais tarde, os servidores que não integram carreiras das áreas da saúde ou segurança pública tenderão a impugnar a discriminação empreendida no âmbito da LC 191/2022 e, para tanto, poderão manejar os fundamentos esposados pelo STJ no RE 1.878.849/TO.

O desafio de conter a despesa de pessoal não pode ultrapassar os limites da razoabilidade e da finalidade. No enfrentamento à pandemia da Covid-19, as áreas de gestão de resíduos sólidos, mobilidade urbana, tratamento de água e esgoto, entre outras, foram mantidas presencial e ininterruptamente em apoio aos agentes públicos da saúde e segurança pública.

Mais do que fixar balizas intransponíveis que, por vezes, comportam-se arbitrariamente como o "leito de Procusto" da mitologia grega, é importante resgatar o sentido substantivo dos limites e vedações impostos por regras fiscais.

Ora, houve razoabilidade em tentar incorporar os efeitos longevos da crise sanitária na dilação temporal inscrita no artigo 15 da LC 178/2021. Mas não apenas ali o legislador aparentemente promove uma interpretação sistemática, porque o enfrentamento das tensões quantitativas impostas pelo excesso de gasto de pessoal poderá conviver com novas suspensões e acomodações, a depender da realidade socioeconômica do país, a exemplo do que preveem os artigos 65, I e 66 da própria LRF.

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

A bem da verdade, nosso desafio é estruturalmente maior e mais complexo, até porque o descontrole com a despesa de pessoal que, urge reconhecer, nos assola desde antes do próprio DL 200/1967.

Suspender prazos de recondução a limites tende a postergar o enfrentamento do que não se consegue fazer cumprir há anos, a despeito de se tentar revestir de novo o que já está na LC 101 e, antes dela, na CF e, antes dela, no DL 200!

As mesmas regras sobre não fazer novas admissões, não majorar a despesa de pessoal a qualquer título e não contratar horas extras, dentre outras que pretendem impor controles formais sobre o inchaço da folha de pessoal, repetem-se em lugares distintos sem que avancemos um milímetro no processo do seu cumprimento enraizado pelo gestor e pela sociedade.

Fica aqui, pois, o desafio ao leitor: compare e veja o quão semelhantes são as vedações do artigo 109 do ADCT (trazido pela EC 95/2016 e reforçado pela EC 109/2021) com as vedações do artigo 22, parágrafo único da LRF. Nada há de novo no debate, porque, em maior ou menor medida, são as mesmas regras já vigentes desde a LC 101 e à luz do artigo 169 da CF, que impõem um parâmetro matemático de controle sobre o gasto de pessoal, sem que tenhamos seriamente avançado na reflexão de fundo que lhe dá ensejo.

Para além desse quadro de curto prazo, nosso impasse histórico reside na falta de compreensão dos custos e dos resultados da ação governamental, para fins de fixação do quantitativo do quadro de pessoal e até mesmo de comparação de produtividade média dos servidores públicos em face das funções correlatamente prestadas na iniciativa privada por trabalhadores comuns.

A primeira disposição de clarividência solar no DL 200 (sobre cujo cumprimento, aliás, ainda estamos na idade das trevas) reside no seu artigo 79, onde lemos que *"a contabilidade deverá apurar os custos dos serviços de forma a evidenciar os resultados da gestão"*. Em igual medida, o controle deve ser racionalizado à luz do binômio custo-risco, como lemos no artigo 14 também do DL 200, *"mediante simplificação de processos e supressão de controles que se evidenciarem como puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco"*.

Mas quem promete cumprir tal análise de custos e resultados, deveria formular de modo consistente metas físicas e financeiras em seus instrumentos de planejamento setorial e orçamentário à luz das obrigações constitucionais e legais de fazer protetivas dos direitos fundamentais. Ao invés disso, nossa Administração Pública — pouco aderente ao princípio da eficiência, a despeito de ele ter sido o mote da criação do Departamento Administrativo do Serviço Público em 1938, do DL 200/1967 e da EC 19/1998 — acomoda-se em torno de limites formais.

Paradoxalmente, uma vez dado o limite máximo de despesa de pessoal, em vez de avançarmos no controle de custos e resultados, nossa gestão pública desidiosamente se deixou empurrar, dentre várias circunstâncias e condicionantes de matiz político-patrimonial e corporativista, para gastar o teto, independentemente da real necessidade daquele gasto em face dos custos de produção dos resultados socialmente almejados.

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

Ora, ora… De que adianta termos mais uma (a enésima?) norma que imponha limites formais à despesa de pessoal, se até agora não conseguimos dar vazão e cumprir os cinquentenários ditames do DL 200? A título de exemplo, lembramos que os incisos II, IX e X do seu artigo 94 determinam que a gestão de pessoal na administração pública deve ser aderente aos princípios de:

*II – **aumento da produtividade**,*

IX – **fixação da quantidade de servidores, de acordo com as reais necessidades de funcionamento de cada órgão, efetivamente comprovadas** e avaliadas na oportunidade da elaboração do orçamento-programa, e estreita observância dos **quantitativos que forem considerados adequados pelo Poder Executivo no que se refere aos dispêndios de pessoal**. Aprovação das lotações segundo **critérios objetivos que relacionam a quantidade de servidores às atribuições e ao volume de trabalho do órgão**.

*X – **Eliminação ou reabsorção do pessoal ocioso**, mediante aproveitamento dos servidores excedentes, ou reaproveitamento aos desajustados em funções compatíveis com as suas comprovadas qualificações e aptidões vocacionais, **impedindo-se novas admissões, enquanto houver servidores disponíveis para a função**.*

O que parece óbvio nos princípios acima citados é que a ideia de produtividade no serviço público está intrinsecamente ligada à correlação entre custos estritamente necessários ao alcance dos resultados, o que passa pelo controle do quadro de pessoal. Mas o óbvio não é fácil.

Para avançar no controle da produtividade, é preciso mensurar quantitativos de pessoal no setor público que tenham, tanto quanto possível, parâmetro correlato na iniciativa privada. Eis, aliás, o teor do artigo 95 do DL 200, onde se exige a *"verificação da produtividade do pessoal a ser empregado em quaisquer atividades da Administração Direta ou de autarquia, visando a colocá-lo **em níveis de competição com a atividade privada ou a evitar custos injustificáveis de operação**"*.

Porém, o mais difícil mesmo em nossa realidade atual é a eliminação do pessoal ocioso ou comprovadamente ineficiente, a que se referem os artigos 99 e 100 do cinquentenário diploma em comento. Quase impossível também é a concretização ordinária da demissão dos servidores por desempenho insuficiente na forma do artigo 41, parágrafo 1º, inciso III, bem como do corte efetivo de servidores comissionados a que se refere o artigo 169, ambos da CF/88.

Lendo os preceitos acima, a sensação de incompetência intergeracional se avoluma, porque é inconcebível que não consigamos exigir dos nossos gestores públicos — pelo menos desde 1967 — que eles alcancem o aumento da produtividade dos servidores públicos, por meio da fixação de quantitativo de pessoal estritamente aderente às necessidades do serviço e que racionalize o pessoal ocioso, seja por meio de avaliação de desempenho quanto à sua ineficiente ou desidiosa atuação, seja por meio da extinção de quadros.

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

Exigir o cumprimento desses dispositivos é dar vazão material ao artigo 169 da CF, onde a redução do excesso de gasto de pessoal deve ser feita a partir de comissionados e servidores não estáveis, cuja dispensa não cause prejuízo ao bom funcionamento e à continuidade dos serviços públicos.

Ao nosso sentir, o próprio limite de alerta e suas vedações, na forma do artigo 22 da LRF, indicam parâmetros de introdução a uma recondução dos limites de gasto com pessoal em consonância com os dispositivos acima citados do DL 200, para que o gestor traga tal gasto para dentro daquela que é a configuração não só de segurança e estabilidade da gestão fiscal, como também de real necessidade do serviço público.

A dicção de 55 anos do Decreto-Lei 200 nos leva a refletir qual é o foco nuclear e resolutivo do problema do gasto de pessoal nesse momento em que há tantos entes federados, senão já com a ultrapassagem total do limite a que se referem os artigos 19 e 20 da LRF, certamente enfrentando os limites prudencial ou de alerta (95% e 90% daquele) batendo às suas portas.

Qual orientação caberá para que tragamos todos os entes da federação para um parâmetro preventivo de controle de despesas de pessoal? Se não falarmos de controle de despesa de pessoal referidos à real demanda de serviços, se continuarmos a tratar como se fosse um referencial matemático de limite máximo de gasto, sem conteúdo substantivo, efetivamente, vamos prosseguir na vivência de uma realidade que conjuga prestação de serviços públicos de má qualidade com necessidade de "recuperação fiscal" dos entes, enquanto a LRF parece operar apenas uma referência de controle formal distante.

O desafio é a produtividade do quadro de servidores referida à real demanda de serviços que aquela sociedade tem, seja pelo número de cidadãos a serem beneficiados por uma determinada política pública, seja pela própria logística de cada atendimento que o poder público tiver de fazer, na forma do artigo 10, parágrafo 7º do DL 200. Não podemos desconhecer essa norma que vige há mais de cinco décadas e que nos ensina a pensar como desinchar quadro de pessoal num momento de crise fiscal como esse.

Por outro lado, há tentativas de burla ao limite de despesas de pessoal, com o falseamento interpretativo e até mesmo com o manejo excessivo de parcerias com o terceiro setor, que, em suma, comportam-se como terceirização substitutiva de mão de obra, na forma do artigo 18, parágrafo 1º da LRF, ainda que alguns dos nossos tribunais de contas assim não entendam.

Superar tais burlas e impasses requer compreensão plena do problema. Isso, obviamente, não passa pela repetição obsessiva de regras que já vigoram há tanto tempo, como se tal reiteração fosse capaz de fazê-las "pegar" ou "vingar" na nossa realidade.

Para que o cálculo do quantitativo de servidores não seja apenas um patamar vegetativo de contratações consumadas — sem a adoção de critérios de produtividade mínima —, é preciso enfrentar a falta de profissionalização da gestão de pessoas à luz dos artigos 94, 95 99 e 100 do DL 200/1967.

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

Servidores devem ser avaliados diuturnamente de acordo com seus encargos funcionais e seus regimes de trabalho, não apenas para fins de promoção e progressão formal nas carreiras, mas também para mantê-los capacitados e aderentes ao planejamento da instituição. O quadro de pessoal precisa ser gerido, sobretudo, segundo metas individuais e de equipe, que apontem para a produtividade capaz de reduzir a demanda por novas admissões, em um indiscutível cenário de restrição orçamentária.

Em reforço às vedações e limites formais, não é admissível, do ponto de vista da economicidade e legitimidade da gestão de pessoas na Administração Pública brasileira, que haja a contratação de novos servidores, na ausência de parâmetro de mínima produtividade. Precisamos, pois, exigir que todos os entes da federação estipulem metas individuais e metas de equipes de trabalho para os servidores públicos que revelem não só encargos funcionais de rotina, mas que racionalizem a demanda presente e futura de novas admissões de pessoal.

Em suma, é preciso introjetar na nossa realidade o dever de obediência imediata à estrita legalidade quanto ao artigo 169 da Constituição e à LRF, bem como é preciso resgatar, com ênfase, a profissionalização da gestão de pessoas e a cultura orientada a resultados previstas há cinquenta e cinco anos no DL 200, para que não se perenize a trajetória de incompetência deliberada na gestão de pessoas.

[1] Inteiro teor disponível em
https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/eletronico/documento/mediado/?documento_tipo=integra&d

Date Created
22/03/2022

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.