

Este estudo pertence a uma série que aborda as diferenças entre setor público e privado no Brasil.

Resumo

Neste estudo, analisamos as leis que regem a vida funcional dos servidores públicos estaduais dos 27 estados brasileiros. O objetivo foi identificar **quais direitos são concedidos aos servidores**. Em seguida, abordamos a **saúde fiscal dos estados**, especificamente quanto ao comprimento dos limites de despesa de pessoal. Essas duas perspectivas são reunidas ao tratarmos de duas proposições legislativas em discussão atualmente: a chamada **Reforma Administrativa**, em vias de ser encaminhada ao congresso, e o projeto de Lei Complementar nº. 149/2019 (**Plano Mansueto**, que é um programa de recuperação dos estados que exige mudanças nos estatutos como condição para adesão).

Para realizar este trabalho, realizamos pesquisa através de **questionários encaminhados para os 27 governos estaduais**, com o respaldo da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12527/2011). Além disso, estudamos cada uma das 27 leis estatutárias.

O que é um estatuto de servidores públicos

É a lei que dita os direitos e deveres dos servidores de determinado ente (União, Estado ou Município). O estatuto dos servidores públicos federais (Lei nº. 8112/1990) é a base a partir da qual foram definidos, em sua maioria, os estatutos estaduais e municipais brasileiros. Os direitos previstos nos estatutos estaduais, em regra, estavam previstos também no texto original do estatuto federal. Na década de 90, no entanto, o estatuto federal foi reformado, eliminando uma série de prerrogativas dos servidores.

Nos estados, porém, a realidade hoje é que **grande parte dos estatutos preveem diversas prerrogativas aos servidores públicos em total dissonância com o estatuto federal e com a realidade privada**. Tais prerrogativas representam privilégios que são pagos às custas do cada vez mais engessado (e deficitário) orçamento dos estados.

Direitos?

Os direitos previstos nos estatutos de servidores públicos apresentam diversos benefícios “exclusivos”, quando comparamos com a realidade privada. Alguns se configuram em verdadeiros privilégios. Vejamos a seguir.

Carga horária reduzida

9 dos 27 estados estabelecem no próprio estatuto uma **carga horária de apenas 30 horas semanais** de trabalho, o equivalente a 6 horas diárias. São eles: BA, CE, DF, MA, MT, PA, PB, PE e SE.

Outros estados, mesmo não o fazendo explicitamente no estatuto, adotam a carga reduzida em decretos ou normas específicas de algumas carreiras. Especificamente as carreiras de fiscalização tributária (“Fiscos” estaduais) e dos Tribunais de Contas possuem regras específicas, em geral mais benéficas.

Em alguns casos, há **divergência entre a jornada de trabalho prevista no edital do concurso público e a prevista em norma posterior**. Tomemos o exemplo do **Tribunal de Contas de Roraima**. Num edital de 2006, a carga horária prevista era de 40 horas semanais¹:

1.3. A carga horária é de 40 (quarenta) horas semanais.
1.4. A remuneração mensal para o cargo de Analista-Fiscal de Contas Públicas é de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais),

¹ <https://blog.grancursosonline.com.br/wp-content/uploads/2017/04/929.pdf>

Trecho do Edital nº. 01/2006, do TCE-RR

Em 2015, porém, portaria do TCE-RR estabeleceu em 30 horas a jornada semanal²:

CAPÍTULO I - DA JORNADA DE TRABALHO

Art. 1º A jornada de trabalho e o acompanhamento da frequência dos servidores do Tribunal de Contas do Estado de Roraima obedecerá ao disposto nesta Portaria.

Art. 2º A jornada de trabalho será de 6 horas diárias, de segunda à sexta-feira, perfazendo 30 (trinta) horas semanais, ressalvados os casos disciplinados em legislação específica e os horários especiais.

Trecho da Portaria nº. 1086/2015, do TCE-RR, que reduz jornada de trabalho

Na justificativa da modificação, o tribunal afirma que se baseia em princípios de “eficiência, legalidade, razoabilidade e transparência no trato com o serviço público”. Como a modificação de jornada não implicou na redução proporcional da remuneração, o que ocorreu na prática foi um **aumento no valor relativo (R\$ por hora) do salário em 33,3% para os servidores do TCE-RR.**

Assim como Roraima, outros estados também possuem alterações da jornada de trabalho por regulamentações específicas de órgãos ou carreiras.

Dentre os demais estados, Alagoas criou um modelo criativo de jornada de trabalho na Secretaria de Fazenda. Conforme previsto em lei, a jornada é de 40 horas semanais. Porém, a Portaria GSEF nº. 18/2018 estabelece que essas horas podem ser divididas em **30 horas presenciais e 10 em trabalho remoto.**

Estabilidade

A estabilidade no serviço público funciona como uma garantia de permanência no cargo, visando restringir as hipóteses de demissão. Está prevista na própria Constituição de 1988 (artigo 41), cujo texto atual prevê a perda do cargo apenas em 3 hipóteses: em virtude de **sentença judicial** transitada em julgado; mediante **processo administrativo disciplinar**; e após **reprovação em avaliação periódica de desempenho.**

A última hipótese depende de regulamentação por lei complementar ainda não criada, portanto **não tem ainda validade.** Sendo assim, fora uma eventual sentença judicial, apenas um processo administrativo disciplinar pode resultar na demissão do servidor. **Ocorre que as infrações previstas nos estatutos de servidores preveem um rol relativamente restrito de condutas que podem resultar em demissão.**

Por exemplo, a Lei nº 8112/90, estatuto federal (modelo copiado pelos estados), prevê um rol de condutas graves em geral ligadas à corrupção ou ao abandono do cargo. Questões como desempenho individual e produtividade ficam de fora. **Outro estudo** desta mesma série tratou dos principais motivos de demissão de servidores federais. Os resultados mostram como as hipóteses restritivas previstas nos estatutos (e que decorrem em parte de uma interpretação muito extensiva do conceito de estabilidade), resultam num **padrão pouco variado de motivos de demissão.** Relatório da Controladoria-Geral da União³ mostra isso:

² https://wiki.tce.rr.leg.br/index.php/Portaria_1.086/2015

³ <http://paineis.cgu.gov.br/corregedorias/index.htm>

Motivos de demissão de servidores públicos

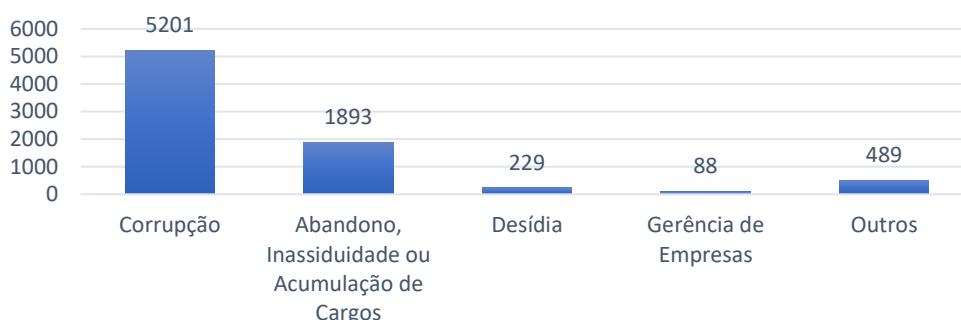


Gráfico 1: Motivos de demissão de servidores públicos federais (CGU)

Perceba que as hipóteses restritivas de condutas passíveis de demissão fazem com que essas somente sejam aplicadas em casos muito graves. Dentre os principais motivos apresentados no gráfico, apenas a desídia tem relação com o desempenho e representa menos de 3% do total de expulsões. Em contraponto, **no setor privado, 34% das demissões são causadas por baixo desempenho**⁴.

Licença-Prêmio por Assiduidade

A assiduidade, definida como a ida regular ao trabalho, sem faltas não justificadas, **é prevista nos estatutos como um dos deveres dos servidores**. Muitos estatutos, no entanto, criaram uma espécie de **premiação para assiduidade**, a chamada Licença-Prêmio por Assiduidade (a nomenclatura pode variar conforme o estado). Em regra, funciona assim: o servidor cumpre uma e suas obrigações, a de ir regularmente ao trabalho, durante 5 anos, e **como prêmio ganha o direito de retirar uma licença remunerada de 3 meses**.

Em síntese, o prêmio por cumprir a obrigação de frequentar o trabalho é o direito de não trabalhar. **Atualmente 20 estados possuem essa benesse no texto do estatuto** dos servidores. Ficam de fora CE, MS, PB, PI, RR, RS e TO, que já eliminaram o benefício dos respectivos estatutos.

Conversão da Licença-Prêmio por Assiduidade em pecúnia

Alguns estados permitem que a **Licença-Prêmio por Assiduidade seja convertida em pecúnia**. Ou seja, em vez de tirar 3 meses de folga, o servidor tem o direito de “vender” esses dias e receber o **montante de 3 remunerações extras**. Ao todo, 4 estados permitem a manobra: PE, RO, RS (apenas no momento da aposentadoria, para licenças adquiridas e não gozadas) e TO.

Quanto custam as Licenças-Prêmio por Assiduidade?

É possível se ter uma ideia do custo de oportunidade envolvido na concessão de licenças por assiduidade. Uma vez que os servidores continuam recebendo mesmo sem trabalhar (é uma licença remunerada), consideramos para esse cálculo o valor dos salários durante os meses de licença. **Supondo um tempo total de serviço prestado de 30 anos, um servidor teria direito a 6 períodos de licença, totalizando 18 meses de**

⁴ <http://g1.globo.com/concursos-e-emprego/noticia/2014/10/baixo-desempenho-e-o-principal-motivo-de-demissoes-diz-pesquisa.html>

folga. Considerando ainda um número total de 3,6 milhões⁵ de servidores públicos estaduais, e um salário médio de R\$ 5130⁶, chegamos ao valor total de R\$ 338 bilhões em 30 anos, ou R\$ 11,2 bilhões por ano.

Licença para disputar eleições

A licença para disputar eleições está prevista em 21 dos 27 estatutos estaduais. Em geral, consiste em 2 afastamentos. O primeiro, sem vencimentos, entre a escolha em convenção partidária e a véspera do registro de sua candidatura. **O segundo, com vencimentos, entre o registro da candidatura e 10 dias (alguns estados preveem 15) após as eleições**, pelo período máximo de 3 meses.

Incorporação de gratificações de chefia

Há até 2 décadas atrás, todos os estados possuíam um mecanismo de **incorporação de gratificações de chefia**. Funcionava da seguinte forma: A cada determinado período que um servidor tenha exercido uma chefia, normalmente 5 anos ininterruptos, **ele incorporava a função no salário, como vantagem pessoal**. Este trecho original do estatuto dos servidores da Paraíba (Lei Complementar nº. 39/85) explica o mecanismo:

Artigo 154 - O funcionário que contar quatro (4) anos completos consecutivos ou não - de exercício em cargo em comissão, ou cargo que nesta classificação tenha sido transformado, ou ainda, na função de assessor especial, ou função gratificada, fará jús a ter adicionado ao vencimento do respectivo cargo efetivo, como vantagem pessoal, reajustável e incorporável ao provento de aposentadoria, o valor da gratificação pelo exercício do cargo comissionado, obedecidas as regras dos parágrafos primeiro, segundo, terceiro, quarto, quinto e sexto deste artigo.

Trecho do Estatuto dos Servidores Públicos da Paraíba (LC nº 38/85)

Atualmente, nenhum estado mantém o benefício no estatuto vigente em sua totalidade. **No entanto, alguns, como o Rio Grande do Sul, permitem a incorporação dessas gratificações aos proventos de aposentadoria.**

Vale ressaltar que, em decorrência de direito adquirido, todos ainda pagam esses benefícios nas folhas de pagamento a diversos servidores que fizeram jus ao mesmo na época em que estava vigente.

Reajustes “automáticos”: os adicionais por tempo de serviço

O adicional por tempo de serviço é um **aumento salarial automático vinculado à passagem do tempo**. Pode receber diversos nomes diferentes: anuênio, triênio, quinquênio, sextênio, gratificação de 15 anos etc. Normalmente o aumento percentual de reajuste é “proporcional” ao nome. Anuênios pagam 1%, Triênios, 3%, quinquênio, 5% e assim por diante. 16 estados pagam adicionais do tipo: **AI, BA, DF, ES, GO, MA, MG, MS, PA, PE, RJ, RN, RS, SC, SE e SP.**

Aqui um trecho do estatuto de Alagoas, descrevendo o “quinquênio”:

⁵ Atlas do Estado Brasileiro, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), disponível em <http://www.ipea.gov.br/atlasestado/>.

⁶ Média salarial dos servidores públicos estatutários estaduais, calculada a partir dos *microdados* da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Disponível em <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/habitacao/17270-pnad-continua.html?=&t=resultados>

"Art. 72. O adicional por tempo de serviço, devido ao servidor provido em cargo efetivo, será pago à razão de 5% (cinco por cento) por quinquênio de serviço público, incidentes sobre o vencimento do cargo ocupado, até o limite de 35% (trinta e cinco por cento), nele incluídos os anuênios incorporados. (Redação dada pela Lei nº 5.698, de 2.06.1995)."

Trecho do Estatuto dos Servidores Públicos de Alagoas (Lei nº 5247/91)

Reajustes automáticos de salários, sem nenhuma relação com aumento de desempenho ou geração de valor à organização são o tipo de benefício que vai na contramão do que se observa em organizações que prezam pela produtividade e qualidade do serviço.

Afastamento para estudo

A critério do ente público, é possível o servidor se afastar do trabalho por período de **até 4 anos para realização de cursos** (mestrado ou doutorado nos períodos mais longos). **Todos os estados**, e a própria União, preveem essa possibilidade.

Licença para capacitação

Nos estados que modificaram o estatuto para eliminar a Licença por Assiduidade, foi criada a chamada licença para capacitação (nomenclatura exata podendo variar), que em regra consiste num benefício que depende do cumprimento do mesmo requisito (assiduidade durante 5 anos) mas diferencia-se por exigir que o afastamento seja com o objetivo de capacitação. Outra diferença é que a licença para capacitação **não é acumulável**, e tem autorização dependente de avaliação da chefia quanto a critérios de oportunidade e relação com as atividades desempenhadas.

Situação fiscal dos estados

Não é novidade que a saúde fiscal dos estados brasileiros é ruim. O indicador de *capacidade de pagamento (CAPAG)* utilizado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) mostra que, dos 27 estados, 17 estão em situação grave (nota C ou D), o que os impede de contrair empréstimos com garantia da União. **Os 3 piores casos são Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Minas Gerais**⁷.

O índice leva em consideração 3 métricas, que definem a classificação: o endividamento (razão entre dívida consolidada e receita corrente líquida), a poupança corrente (razão entre despesa corrente e receita corrente ajustada) e o índice de liquidez (razão entre obrigações financeiras e disponibilidade de caixa). A tabela a seguir resume os resultados.

⁷ Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais — 2019, da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), disponível em <http://sisweb.tesouro.gov.br/apex/cosis/thot/transparencia/arquivo/30407:981194:inline:9731352684720>

| | Nota Final da CAPAG | Endividamento (DC) Dívida Consolidada/Receita Corrente Líquida Indicador | Nota | Poupança Corrente (PC) Média Ponderada da Despesa Corrente/Receita Corrente Ajustada Indicador | Nota | Índice de Liquidez (IL) Obrigações Financeiras/ Disponibilidade de Caixa Indicador | Nota |
|----|---------------------|---|------|--|------|---|------|
| AC | B | 82,87% | B | 92,61% | B | 16,86% | A |
| AL | B | 121,53% | C | 89,84% | A | 41,80% | A |
| AM | B | 51,00% | A | 91,81% | B | 81,48% | A |
| AP | C* | 77,05% | B | 82,59% | A | 95,02% | A |
| BA | C | 75,11% | B | 96,32% | C | 69,22% | A |
| CE | B | 72,27% | B | 92,21% | B | 55,69% | A |
| DF | C | 43,17% | A | 97,06% | C | 1992,62% | C |
| ES | A | 50,10% | A | 88,33% | A | 8,90% | A |
| GO | C | 92,37% | B | 96,26% | C | -1021,89% | C |
| MA | C | 56,40% | A | 97,97% | C | 167,22% | C |
| MG | D | 208,72% | C | 106,55% | C | 2417,75% | C |
| MS | C | 85,25% | B | 100,36% | C | 98,87% | A |
| MT | C | 45,87% | A | 97,71% | C | -576,52% | C |
| PA | B | 23,11% | A | 92,69% | B | 90,27% | A |
| PB | B | 47,97% | A | 92,71% | B | 44,06% | A |
| PE | C | 67,87% | B | 96,06% | C | -307,57% | C |
| PI | B | 67,49% | B | 94,73% | B | 79,51% | A |
| PR | B | 64,96% | B | 94,21% | B | 62,81% | A |
| RJ | D | 272,53% | C | 105,00% | C | 482,17% | C |
| RN | C | 30,36% | A | 91,13% | B | 702,16% | C |
| RO | B | 65,41% | B | 89,53% | A | 49,86% | A |
| RR | C | 57,20% | A | 87,83% | A | 233,10% | C |
| RS | D | 216,30% | C | 101,95% | C | 569,42% | C |
| SC | C | 105,79% | B | 97,11% | C | 25,34% | A |
| SE | C | 61,83% | B | 97,72% | C | 101,65% | C |
| SP | B | 204,45% | C | 93,68% | B | 72,78% | A |
| TO | C | 46,35% | A | 94,56% | B | 539,40% | C |

Tabela 1: Índice CAPAG - Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais — 2019, da STN

O segundo componente do índice mede a participação das despesas correntes na receita corrente ajustada, e é fortemente impactado pelos gastos com pessoal nos estados. Outro indicador importante é o criado pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), e que deve ser publicado trimestralmente: a **participação das despesas com pessoal na receita corrente líquida do ente**⁸. No mesmo relatório a STN constata que 11 dos 27 estados já ultrapassaram o limite de 60% imposto pela LRF. O gráfico seguinte resume:

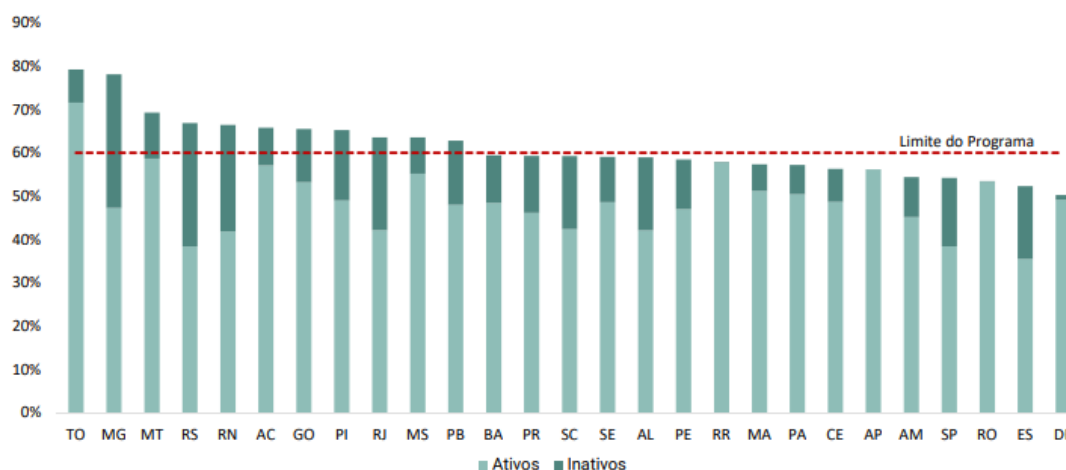


Gráfico 2: Cumprimento do limite de gastos com pessoal nos estados - Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais — 2019, da STN

Ultrapassam o limite TO, MG, MT, RS, RN, AC, GO, PI, RJ, MS e PB.

⁸ A Lei Complementar nº 101/2001 (Lei de Responsabilidade Fiscal) estabelece em seu artigo 19 os limites da proporção das despesas com pessoal na Receita Corrente Líquida. No caso dos estados, esse limite é de 60%.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm

Benesses x situação fiscal

Diversas benesses previstas em estatutos de servidores públicos podem impactar direta ou indiretamente os gastos com pessoal dos estados. Tomemos o exemplo das licenças remuneradas. Se todos os anos diversos servidores saem em licença remunerada, por vários meses, podemos assegurar que esse déficit de mão-de-obra está incorporado na mensuração da necessidade de servidores. **Ou seja, contrata-se a mais para suprir as ausências**, ou então se tem um serviço menos produtivo. Ambas as situações são prejudiciais à população, que paga pelos serviços. Por isso a **saúde fiscal do ente está fortemente relacionada com a eficiência da gestão**.

Para apurarmos o diagnóstico sobre a situação dos estados, buscaremos aqui criar uma visão em 2 dimensões, **posicionando os estados brasileiros em relação à saúde fiscal e ao grau de benesses oferecidas aos servidores**. Para compor as 2 dimensões utilizaremos os seguintes índices:

- **Dimensão de saúde fiscal:** participação das despesas com pessoal na receita corrente líquida do ente.
- **Dimensão de benesses concedidas:** índice que varia de 1 a 5, a depender da presença dos benefícios de **licença por assiduidade, adicional por tempo de serviço, incorporação de gratificações, afastamento para estudo e carga horária reduzida**.

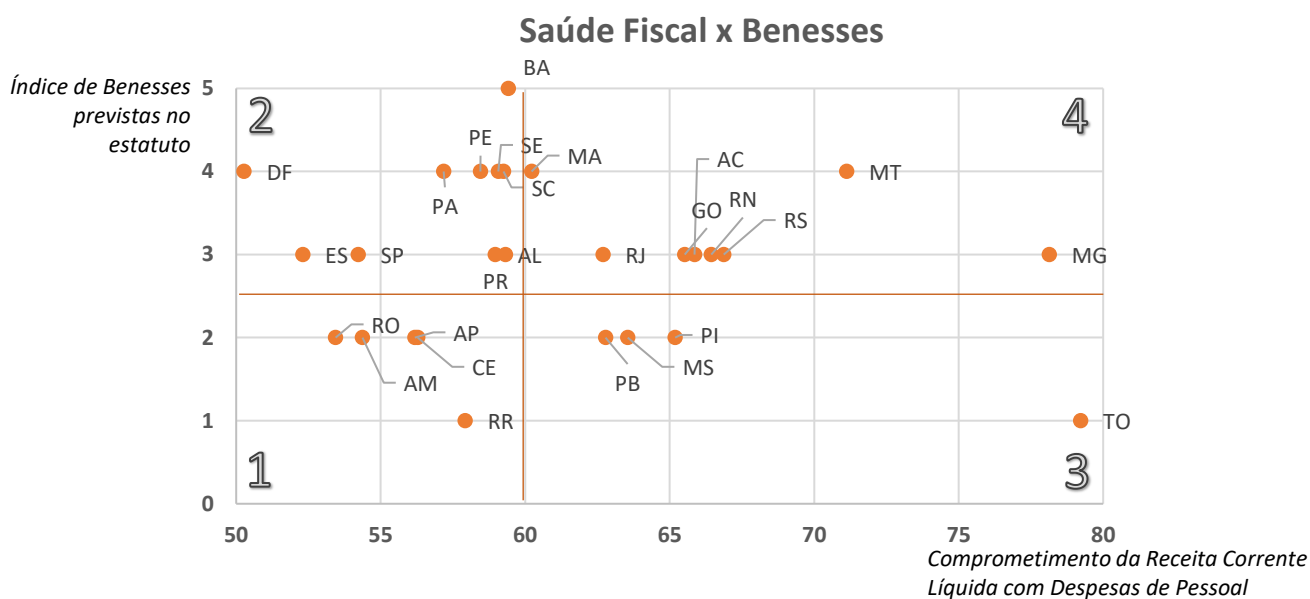


Gráfico 3: Saúde fiscal x benesses nos estados

O gráfico acima mostra 4 diferentes grupos de estados, descritos a seguir (conforme a numeração do quadrante):

- **Quadrante 1:** São estados com baixo indicador de benesses nos estatutos e com nível de gasto de pessoal dentro do limite definido pela Lei de Responsabilidade Fiscal. É a condição melhor.
- **Quadrante 2:** Traz estados que possuem alto nível de benefícios no estatuto, mas que conseguem manter o nível de despesas de pessoal dentro dos limites.
- **Quadrante 3:** Condição preocupante. São estados que descumprem o limite de gastos de pessoal e possuem baixo índice de benesses concedidas. Considerando que parte desses benefícios se converte em custo do estado, significa que haveria pouca “gordura para queimar” na busca de uma melhora no nível de gastos.
- **Quadrante 4:** Condição grave, mas com margem para melhora. São estados que possuem alto comprometimento da Receita Corrente com Despesas de Pessoal e alto índice de benefícios aos

servidores. Neste caso, haveria possibilidade de rever benefícios que geram gastos diretos ou indiretos.

Plano de Estabilidade Fiscal dos Estados e Reforma Administrativa

O **Projeto de Lei Complementar nº 149/2019 (Plano Mansueto)** propõe auxílio fiscal a estados em crise, mediante o atendimento de determinadas condições. Uma dessas condições prevê a readequação dos estatutos de servidores estaduais, de modo a suprimir benefícios não previstos no estatuto federal (Lei nº 8112/90):

III - revisão do regime jurídico único dos servidores da administração pública direta, autárquica e fundacional para suprimir os benefícios ou as vantagens não previstas no regime jurídico único dos servidores públicos da União.

Trecho do Estatuto dos Servidores Públicos de Alagoas (Lei nº 5247/91)

A previsão dessa medida indica que há uma potencial economia que se pode atingir com a eliminação de benefícios que não guardam correlação com a produtividade dos servidores. Além do que, seria um passo para a modernização das administrações públicas locais.

Contudo, há que se ter em mente, como colocado nas seções anteriores, que parte dos estados já realizaram reformas em seus estatutos, havendo, em alguns casos, pouca margem para alterações que gerem redução efetiva de gastos de pessoal.

Vale ressaltar também que o próprio regimento aplicado aos servidores federais deve ser alterado em breve. Numa **provável Reforma Administrativa**, o estatuto dos servidores federais, leis correlatas e a própria constituição devem ser modificados, com a inserção de elementos que tragam à administração pública conceitos de gestão por resultados, avaliação de desempenho e responsabilização. Parte dos “benefícios estatutários” devem ser revistos.