

CARTA AOS DEPUTADOS ESTADUAIS

Por uma Necessária e Serena Reflexão sobre a Tentativa Abusiva de Flexibilização da Estabilidade Constitucional do Servidor Público Titular de Cargo Efetivo

(..) Há estudos que sugerem uma tendência crescente entre os estudantes para ver as coisas de maneira literal e não conceitual; estes estudos também têm apontado para a crescente incapacidade dos estudantes de pensar dialeticamente, ver as coisas em um contexto mais amplo ou estabelecer relações entre objetos ou eventos aparentemente não relacionados. Ele e outros autores também se queixam do fato dos estudantes estarem amarrados à 'factualidade' do mundo, e parecerem ter dificuldade de utilizar conceitos que poderiam controverter as aparências".

Henry Giroux

SERJUSMIG - SINDICATO DOS SERVIDORES DA JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS e FEDERAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES DO JUDICIÁRIO NOS ESTADOS – FENAJUD, na esteira da inaugural reflexão jurídica de autoria do advogado Humberto Lucchesi de Carvalho, OAB/MG 58.31, **HUMBERTO LUCCHESI DE CARVALHO – OAB/MG 58.317,** advogado, mestre e especialista em direito administrativo pela Faculdade de Direito da UFMG, especialista em direito administrativo pela UFMG vêm publicizar e solenizar para os deputados mineiros, o presente documento, enquanto resposta e nota de repúdio ao item de nº 04 do documento intitulado como "Carta dos Governadores" apresentada ao Presidente eleito no último dia 16/11/2018, conforme amplamente divulgado pela mídia, pelas razões de fato e de direito que passa a expor.

I- Breve Síntese

O ano de 2018 foi marcado por intensas disputas eleitorais, tanto em nível federal quanto estadual, além de uma crescente polarização e distanciamento entre as pautas ditas como de “esquerda” e “direita”.

Passado o pleito eleitoral, alguns candidatos eleitos reuniram-se no Fórum de Governadores e elaboraram um documento intitulado “Carta dos Governadores” em que propõem 13 medidas que devem servir como norte nos mandatos que se iniciam neste 2019. Anote-se que tais medidas estão resumidas em uma lauda, carecem de aprofundamentos ou maior debate democrático com aqueles que os elegeram.

Destarte, chamam a atenção pela gravidade das propostas ali defendidas, cabendo destaque para a medida de nº 04, assim descrita:

4) discutir a flexibilização da estabilidade dos servidores públicos, visando ao atendimento da determinação contida no art. 169 da Constituição da República;

Tal diretriz associa a crise econômica enfrentada pelos Estados à estabilidade dos servidores públicos estatutários, o que, *prima facie*, não se pode admitir. De toda forma, como, ao menos em tese, a intenção da diretiva é de “discutir” o assunto, espera-se que o presente documento sirva como um contributo e um contraponto à proposta ali aventada.

Com base nisso, tece-se as considerações a seguir.

II – Da estabilidade dos Servidores Públicos

A Constituição da República privilegia o perfil de uma Administração ativa – serviços públicos, obras públicas, exploração estatal da atividade econômica, poder de polícia, entre outros, que são operacionalizados por um plexo de órgãos e pessoas jurídicas.

Antes de adentrar no tema da estabilidade, é preciso ter em mente o que é serviço público. O festejado doutrinador Celso Antônio Bandeira de Mello conceitua que serviço público:

"é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material fruível diretamente pelos administrados, prestados pelo Estado ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de Direito Público, instituído pelo Estado em favor dos interesses que houver definido como próprios no sistema normativo."¹

Nessa linha, Geraldo Ataliba há muito afirmava que, embora não haja uma definição ecumênica de serviço público, existem indicadores na própria Constituição, revelados pela doutrina e jurisprudência, que "são as balizas que permitem ao interprete, em cada caso, saber se está diante de um serviço público ou não."²

Nota-se, portanto, que a prestação de serviços públicos tem relação direta com a efetividade do diploma constitucional. Nessa linha, Ana Cláudia Finger defende que "os serviços públicos exercem uma função instrumental em relação aos direitos fundamentais. Em verdade, revela-se um instrumento que possibilita efetiva concretização dos direitos fundamentais e, em última medida, a concretização do valor máximo do sistema jurídico brasileiro: a dignidade da pessoa humana"³.

Tais atividades, via de regra, são prestadas por servidores públicos estatutários, os quais são organizados em carreiras de acordo com a função pública que desempenham, sendo a estabilidade uma das características precípua à função que desempenham.

Inicialmente, impende destacar que, com a vigência da Constituição Federal de 1988 e, no âmbito federal da Lei nº 8.112/90 acompanhada das legislações estaduais, o regime jurídico dos servidores públicos tornou-se evidentemente distinto do regime aplicável aos trabalhadores celetistas e da iniciativa privada. Por isso é comum referir-se em "regime jurídico próprio" ou "estatutário" tendo em vista que aos servidores públicos, via de regra, não se aplicam as normas trabalhistas afetas à seara privada, entre elas a CLT.

¹MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 2002. Pág. 575.

² ATALIBA, Geraldo. Empresas estatais e regime administrativo: serviço público. Revista Trimestral de Direito Público. São Paulo, 1963. Pág. 61.

³ FINGER, Ana Claudia Serviço Público: um instrumento de concretização de direitos fundamentais. In: Revista de Direito Administrativo e Constitucional. Belo Horizonte: Fórum, 2003. Pág. 163.

Nesse sentido, impende destacar que o servidor público não tem direito ao FGTS. Como a ideia do FGTS é de servir como uma espécie de “seguro” caso o trabalhador da iniciativa privada seja dispensado, entendeu-se que, como o servidor público é dotado da garantia da estabilidade funcional, não faria jus aos recolhimentos a título de FGTS. Mesmo para aqueles servidores que estavam vinculados ao regime geral previamente à CR/88 e depois passaram pro regime estatutário, o STF já entendeu que não fazem jus ao FGTS: FGTS - VEDAÇÃO DO SAQUE NA HIPÓTESE DE CONVERSÃO DO REGIME - INOCORRÊNCIA DE OFENSA AO DIREITO DE PROPRIEDADE (ADI 842-DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO.)

Nota-se, portanto, que houve verdadeira escolha legislativa em, no caso dos servidores públicos, suprimir o direito ao FGTS em detrimento à estabilidade que estes possuem. Somente por este prisma, a proposta dos governadores já beira ao absurdo: a flexibilização da estabilidade colocaria o servidor no pior de dois mundos - ao contrário dos trabalhadores da iniciativa privada, não possuiriam direito ao FGTS e, em paralelo, também perderiam a segurança conferida pela estabilidade.

Conforme disposto no art. 41 da Constituição da República, o servidor público ocupante de cargo de provimento efetivo obtém estabilidade em virtude de aprovação em concurso público e após 3 anos de efetivo exercício. É do referido diploma que se extrai:

Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público.

Impende destacar que esta estabilidade não possui níveis absolutos. Assim, mesmo sobre o sistema atual vigente é possível que o servidor estável seja exonerado ou demitido do serviço público, sendo tal previsão o exato alcance da flexibilidade que deve se conferir ao instituto sem que se adentre no campo das arbitrariedades ou insegurança.

Nesse sentido, cita-se a Emenda Constitucional nº 19/98, aprovada durante o governo FHC, e que ficou conhecida como emenda da reforma administrativa. Tal alteração constitucional incluiu os parágrafos do art. 41 da CR/88, que assim estabelecem:

§ 1º O servidor público estável só perderá o cargo

I - em virtude de sentença judicial transitada em julgado;

II - mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa;

III - mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa.

§ 2º Invalidada por sentença judicial a demissão do servidor estável, será ele reintegrado, e o eventual ocupante da vaga, se estável, reconduzido ao cargo de origem, sem direito a indenização, aproveitado em outro cargo ou posto em disponibilidade com remuneração proporcional ao tempo de serviço.

§ 3º Extinto o cargo ou declarada a sua desnecessidade, o servidor estável ficará em disponibilidade, com remuneração proporcional ao tempo de serviço, até seu adequado aproveitamento em outro cargo.

§ 4º Como condição para a aquisição da estabilidade, é obrigatória a avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade

Veja-se, portanto, que a própria Constituição já estabelece as condições de aquisição e hipóteses de perda da estabilidade. Nessa seara, Fabrício Motta bem observa que “em razão de sua natureza instrumental, a estabilidade não é privilégio. Não pode ser escudo dos que se recusam a trabalhar ou dos que não querem se dedicar a bem servir a sociedade. Por essa razão, o servidor estável pode perder o cargo mediante processo administrativo ou sentença judicial transitada em julgado.”⁴

Inicialmente, há que se frisar que a estabilidade não é um efeito natural e imediato do cargo público. Sua aquisição sujeita-se à fruição e aprovação em estágio probatório, ocasião na qual a sua aptidão e capacidade serão objeto de avaliação para o desempenho do cargo. A lei nº 8.112/90, que regula os servidores públicos federais, estabelece os critérios de avaliação, pontos que costumam ser repetidos nos regimes jurídicos estaduais e municipais. É do art. 20 da Lei nº 8.112/90 que se infere:

Art. 20. Ao entrar em exercício, o servidor nomeado para cargo de provimento efetivo ficará sujeito a estágio probatório (...), durante o qual a sua aptidão e capacidade serão objeto de avaliação para o desempenho do cargo, **observados os seguintes fatores:**

I - assiduidade:

⁴ <https://www.conjur.com.br/2016-set-29/interesse-publico-garantias-existem-atrair-bons-servidores-nao-serem-privilegios>

II - disciplina;

III - capacidade de iniciativa;

IV - produtividade;

V- responsabilidade.

§ 1º 4 (quatro) meses antes de findo o período do estágio probatório, **será submetida à homologação da autoridade competente a avaliação do desempenho do servidor, realizada por comissão constituída para essa finalidade**, de acordo com o que dispuser a lei ou o regulamento da respectiva carreira ou cargo, sem prejuízo da continuidade de apuração dos fatores enumerados nos incisos I a V do caput deste artigo.

§ 2º **O servidor não aprovado no estágio probatório será exonerado** ou, se estável, reconduzido ao cargo anteriormente ocupado, observado o disposto no parágrafo único do art. 29.

Mesmo após o estágio probatório e, uma vez adquirida a estabilidade, deve se ter em mente também as hipóteses constitucionais para o seu perdimento. Quanto à perda de estabilidade, enquanto os incisos I e II ligam-se a questões de ordem sancionatória / faltas disciplinares, o inciso III possui natureza mais abrangente, hipótese na qual o servidor pode ser desvinculado caso obtenha avaliações de insuficiência de desempenho no serviço público. A EC nº 19/98 também acrescentou a hipótese de perda de cargo vinculado a extrapolação de limites da lei de responsabilidade fiscal no art. 169 da CR/88, ponto que será melhor abordado a seguir.

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

(...)

§ 3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências:

I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;

II - exoneração dos servidores não estáveis.

§ 4º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos

Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal.

A Lei de Responsabilidade Fiscal regulamentou o art. 169 da Constituição Federal, ao fixar limites de despesas com pessoal dos entes públicos. Estes limites para as despesas de pessoal encontram-se previstos nos artigos 19 a 23 da LRF5.

Conforme leciona José Nilo de Castro, “a gênese da LRF atém-se ao controle dos gastos públicos, o equilíbrio entre a receita e a despesa, para cuja consumação lhe perfilham eixos fundamentais, a saber, o planejamento, a transparência, o controle e a responsabilização.”6

Destarte, tais normas devem ser interpretadas com os devidos temperamentos e não constituem uma carta branca conferida ao gestor para manipular seu corpo de servidores ao bel prazer de fundamentos utilitaristas ou em prol de uma pretensa limitação financeira e orçamentária. Pelo contrário, a modificação de situações constituídas atinentes aos servidores públicos deve ser entendida como uma ultima ratio na gestão de contas e no manuseio da máquina pública.

“Resguardou-se ao servidor que têm o direito a permanência no serviço público o direito de só perder seu cargo, em virtude de adequação das contas com despesa de pessoal, quando esgotados todos os meios possíveis de adequá-las7”. Assim, a previsão do art. 169 da CR/88 não pode ser utilizada pelos governantes como forma de se fazer política ou implementar uma determinada agenda.

Nesse sentido, perfilam-se os entendimentos do STF e do STJ, segundo o qual “A elevação das despesas de pessoal acima do limite previsto no art. 169 da Constituição não elide direitos subjetivos do servidor.” (Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Primeira Turma, julgado em 24/04/1998, DJ 29-05-1998 PP-00013 EMENT VOL-01912-03 PP-00454). “A Lei de Responsabilidade Fiscal, que regulamentou o art. 169 da Constituição Federal de 1988, ao fixar limites de despesas com pessoal dos entes públicos,

⁵ I- União: 50% (cinquenta por cento); II - Estados: 60% (sessenta por cento); III - Municípios: 60% (sessenta por cento)

⁶ CASTRO, José Nilo de. LRF e controle de gastos de pessoal. In: FORTINI, Cristiana (org). Servidor Público: estudos em homenagem ao Professor Pedro Paulo de Almeida Dutra. Belo Horizonte: Fórum, 2009. Pág. 160.

⁷ <http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,exoneracao-do-servidor-publico-estavel-em-virtude-de-controle-de-gastos-com-pessoal-e-sua-constitucionalidade,27004.html>

não pode servir de fundamento para elidir o direito dos servidores públicos de perceber vantagem já assegurada por lei.” (REsp 726.772/PB, 5ª Turma, Rel. Min. Laurita Vaz, DJe de 15/06/2009)

Ademais, deve-se ter muita cautela ao transpor a ótica privada para o serviço público.

Embora exista uma tendência em nível mundial quanto à simplificação administrativa, no sentido de desburocratizar a máquina estatal, a modernização da estrutura administrativa, a maior eficiência, disso não decorre, como conclusão lógica, que a flexibilização da relação estatutária ou a transmutação da ótica privada alcançará estes objetivos.

Pelo contrário, a Administração Pública impescinde de segurança jurídica para o exercício de suas funções. Muitas carreiras públicas são típicas de Estado (cite-se, a título de ilustração o Judiciário, MP, defensorias, advocacia pública). Registre-se também as carreiras ligadas à segurança pública (militares ou civis). Mesmo os cargos públicos que convivem com análogas atribuições no setor privado, ex- vi das áreas de saúde, educação, bem como a atuação das estatais, são dotados de essencialidade.

Impende recordar que o regime estatutário é de direito público, unilateral, não-contratual, objetivo e impessoal. Assim, as condições (direitos e deveres) dos servidores estatutários são fixadas unilateralmente pelo Estado através de lei, de forma geral e impessoal⁸. Em níveis estruturais já ocorre, portanto, uma nítida hipossuficiência do servidor público em relação ao regime que se submete.

Assim, para bem desenvolverem tão relevantes atribuições, tais servidores precisam de segurança. Não podem se submeter ao mero alvedrio da vontade política ou aos mandos e desmandos de uma determinada chefia. Devem atuar para o cumprimento do interesse público, e não para atender as exigências de “a” ou “b”.

Quanto ao tema, impende destacar o magistério de Júlio César dos Santos Esteves:

⁸ GOMES, Ana Claudia Nascimento; ALBERGARIA, Bruno. A vinculação imediata das autoridades públicas aos direitos fundamentais e os direitos coletivos dos servidores públicos estatutários no Brasil. In: Direito Administrativo e direitos fundamentais. Belo Horizonte: Fórum, 2012. Pág. 32.

"a estabilidade encontra razão e fundamento na necessária neutralidade que deve matizar a Administração Pública. Para a manutenção de uma burocracia profissional e imparcial, serviente do comando governamental, mas ao mesmo tempo dele independente, é que se forjou, na tradição clássica das escolas francesas de Administração e de Direito Público, o instituto da estabilidade funcional.⁹"

Nessa esteira, sempre indispensáveis os ensinamentos de Celso Antônio Bandeira de Mello, segundo o qual:

"Como o intuito de que a Administração Pública não se desvincule de suas finalidades e não se transforme em um organismo a serviço dos ocupantes temporários dos cargos de direção da coisa pública, é imprescindível que o corpo administrativo do Estado, ou seja, os servidores, disponham de um regime propiciador de uma razoável independência para poder agir tecnicamente, direcionado para os objetivos públicos e, por conseguinte, impessoais¹⁰."

Em complemento, Fabrício Motta defende que a estabilidade não é privilégio do servidor, mas garantia da sociedade. Essas garantias objetivam justamente assegurar o desempenho eficiente e impessoal do servidor das mudanças de estilo, humor, prioridade e probidade dos agentes políticos¹¹.

Também a Ministra Carmen Lúcia filia-se ao posicionamento ora defendido, *in verbis*:

"A estabilidade jurídica do vínculo administrativo firmado entre o servidor e a pessoa estatal tem como finalidade, primeiramente, garantir a qualidade do serviço prestado por uma burocracia estatal democrática, impessoal e permanente. Tanto conjuga o

⁹ ESTEVES, Júlio César dos Santos. Uma reflexão sobre a estabilidade funcional e sobre o prazo de estágio probatório. In: FORTINI, Cristiana (org). Servidor Público: estudos em homenagem ao Professor Pedro Paulo de Almeida Dutra. Belo Horizonte: Fórum, 2009. Pág. 205.

¹⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Regime dos servidores da administração direta e indireta: direitos e deveres. Pág. 90.

¹¹ <https://www.conjur.com.br/2017-ago-03/interesse-publico-estabilidade-servico-publico-regra-ou-excecao>

profissionalismo que deve predominar no serviço público contemporâneo (e profissionais não são descartáveis, até mesmo porque *Estado* se aprende e não da noite para o dia) com a impessoalidade, que impede práticas nepotistas e personalistas na Administração Pública. Por isso é que a estabilidade não pode ser considerada uma garantia do servidor, mas, antes, uma segurança para o cidadão. Ela confere estabilidade ao próprio serviço público e à Administração Pública, marcando uma qualidade que dá segurança à sociedade quanto à continuidade das atividades que lhe são essenciais.¹²

Desta feita, a retirada ou maior flexibilização da estabilidade dos servidores estremecerá um dos alicerces em que se desenvolve a função pública. É falaciosa também a afirmação de que a estabilidade dos servidores públicos constitui hoje um direito paternalista e imutável, visto que o próprio texto constitucional e a legislação infraconstitucional preveem instrumentos legítimos para o seu controle. Qualquer medida para além disso tangenciará o arbítrio e a propagação de um clima de insegurança que será altamente nocivo ao desenvolvimento da função pública.

Em complemento, leciona J. Flóscolo Nóbrega:

"A segurança significa, de uma parte, a estabilidade, a permanência das relações sociais e, de outra, a certeza, a garantia de que essas relações serão em qualquer caso mantidas, respeitadas por todos. A vida social não seria possível se as normas que a disciplinam pudessem ser alteradas a cada momento, ou não fossem observadas, acatadas por todos; se assim fosse, ninguém teria garantias, todos estariam desamparados, **inseguros**, sem a confiança de poder viver em paz e tranquilidade. **A segurança é, assim, praticamente, a base da Justiça.** Um regime social em que haja segurança, em que haja ordem, estabilidade nessa ordem e certeza de que será respeitada e mantida, será por isso só um regime justo. O fim do Direito é realizar esse regime, conseguir o máximo possível de segurança, eliminando o máximo possível de arbitrariedade, de anarquia, de incerteza e instabilidade."

Valiosas também as lições do mestre Geraldo Ataliba, segundo o qual "quanto mais segura uma sociedade, tanto mais civilizada. Seguras estão as pessoas

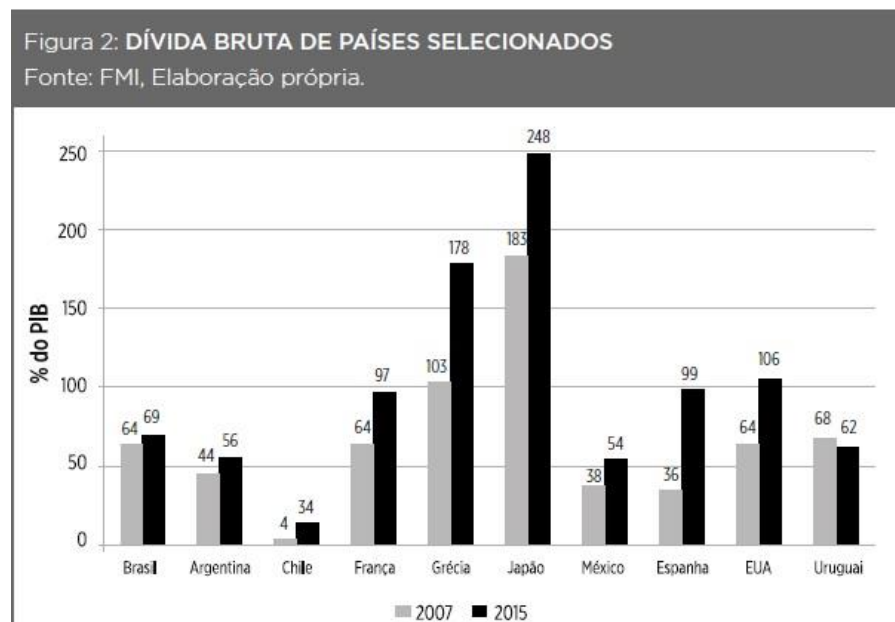
¹² ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Princípios constitucionais dos servidores públicos. São Paulo: Saraiva, 1999, p.252

que têm certeza de que o direito é objetivamente um e que os comportamentos do Estado ou dos demais cidadãos dele não discrepam.¹³

III- Das alternativas para combate ao endividamento dos Estados

Inicialmente, cumpre consignar que o aumento da dívida pública não é um mal em si mesmo. “A dívida pública existe legitimamente em todos os países do mundo, pois nem sempre é possível ou desejável que gastos públicos sejam financiados com impostos ou com emissão monetária pura e simples. Neste caso, o gasto público é financiado com dívidas.¹⁴”

O relatório “Austeridade e retrocesso” chama a atenção para o fato de que “não existe um número mágico a partir da qual a relação dívida pública / PIB se torna problemática.¹⁵” E não é de surpreender que muitos países bem mais desenvolvidos e com economias mais prósperas que o Brasil possuem um nível de endividamento superior, conforme verifica-se:



¹³ Geraldo Ataliba. República e Constituição

¹⁴ Austeridade e retrocesso, pág. 29.

¹⁵ Austeridade e retrocesso, pág. 30.

Os economistas destacam que em duas circunstâncias o aumento da dívida pode gerar instabilidade econômica: 1) quando os juros são muito altos¹⁶; 2) quando a dívida é contraída em moeda estrangeira¹⁷.

E o problema brasileiro passa justamente pelo valor elevado dos juros¹⁸. Como é de conhecimento geral, o Brasil paga uma das mais altas taxas de juros do mundo¹⁹.

Dessa forma, uma primeira proposição passa pela auditoria e análise da dívida pública brasileira. Entenda-se: em momento algum se está sugerindo o calote ou moratória, medidas que já mostraram efeitos nefastos para os países que as adotaram. Por outro lado, a dívida pública brasileira ainda é assaz obscura e precisa ser melhor estudada.

Cite-se que no Brasil já existe um movimento civil em prol da auditoria da dívida pública (<https://auditoriacidada.org.br/>). De acordo com o referido grupo: "uma dívida legal e legitimamente contraída deve de fato ser paga. No entanto, diversas

16 "O Japão, por exemplo, tem dívida alta que não representa um problema iminente porque podem refinanciar ("rolar") a dívida a taxas de juros muito baixas, às vezes até negativas." Austeridade e retrocesso, pág. 31.

17 Austeridade e retrocesso, pág. 31.

18 Idem.

19 "Brasil é, disparado, o maior pagador de juros do mundo." <http://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2016/01/20/brasil-e-disparado-o-maior-pagador-de-juros-entre-40-paises.htm>

investigações (...) têm demonstrado a existência de inúmeros indícios de ilegalidades, ilegitimidades e até fraudes no manejo da dívida pública.²⁰

Ainda no campo do gasto público, o ajuste fiscal poderia se preocupar também com a gestão dos gastos públicos, inserindo na Administração Pública melhores mecanismos de controle e eficiência. As refinadas terminologias de “compliance” e “accountability”. A auto regulação é a palavra de ordem.

A ideia de *compliance* “está vinculada a uma postura do cumprimento legal, ou seja, de se adotar um comportamento esperado com o que se preconiza no sistema jurídico. Enfim, agir de acordo com a lei (do inglês to comply). Adotar o *compliance* é seguir um padrão de conformidade legal, mas também é algo mais do que aderência, envolvendo questões éticas e a busca de se evitar o fenômeno da corrupção no âmbito da organização.”²¹

Sem tradução exata para o português, a *accountability* está relacionada à responsabilidade e transparência na gestão da coisa pública. Uma expressão que se aproxima do termo seria a de “responsabilidade com ética.” A possibilidade de tornar a Administração Pública brasileira “*accountable*” está diretamente relacionada às chances das seguintes ocorrências, as quais, como podem ser verificadas, guardam certa interdependência e estão diretamente relacionadas à democracia: a) organização dos cidadãos para exercer o controle político do governo; b) descentralização e transparência do aparato governamental; e c) substituição de valores tradicionais por valores sociais emergentes²².

Desta feita, o conceito de *accountability*, palavra nunca traduzida, se refere à prestação de contas pelos agentes públicos, em termos de resultados e de conformidade, e da existência de mecanismos eficazes para sancionar esses agentes caso não cumpram seus deveres, desmembrada em uma dimensão vertical, de participação popular, e uma vertente horizontal, de órgãos especializados e com poder de supervisão.²³

²⁰ <http://www.auditoriacidada.org.br/blog/2015/10/04/verdades-e-mentiras-sobre-a-divida-publica-parte-2/>

²¹ Disponível em: <https://jota.info/artigos/compliance-no-setor-publico-necessario-mas-suficiente-18042017>

²² Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122009000600006

²³ <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/lindb-mais-sobre-efeitos-do-que-sobre-o-combate-as-causas-desejadas-28072018>

Um outro caminho que se apresenta para o propalado ajuste fiscal passa pela alteração das receitas públicas, especialmente quanto ao sistema tributário. E isto não significa aumento de impostos, mas sim um rearranjo na estrutura tributária a fim de tornar o sistema de arrecadação mais progressivo²⁴, tributando mais aqueles que possuem maior capacidade econômica e desonerando as camadas mais pobres e os bens de consumo essenciais.

A carga tributária bruta no Brasil em 2015 foi de 32,66%²⁵ do PIB, enquanto a média da OCDE permanece em torno de 34% do Produto Interno Bruto²⁶. Com estes dados, fica evidente que o Brasil possui uma expressiva carga tributária, em patamares semelhantes ao dos países da OCDE.

Não se trata, portanto, de tributar mais e aumentar o peso do Estado, mas sim de um ajuste tributário que possibilite maior desenvolvimento econômico e redução das desigualdades, implementando-se um sistema que seja menos regressivo e alcance o topo de maneira mais incisiva.

A reforma do Estado brasileiro necessariamente passa por uma modernização do sistema tributário. O atual sistema onera demasiadamente os bens de consumo e tributa insuficientemente a renda e o patrimônio.

As propostas para corrigir os vícios do sistema brasileiro são as mais variadas²⁷: instituir o IGF²⁸, estabelecer uma tributação mais progressiva sobre a renda²⁹,

24 Nesse sentido, Piketty discorre que “podemos imaginar redistribuições a partir das arrecadações, ou uma maior progressividade fiscal para uma massa global mais ou menos estável mas é muito difícil conjecturar uma alta generalizada e a longo prazo da taxa média de tributação.” PIKETTY, Thomas. O capital no século XXI. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014. Pág 469.

25 <https://idg.receita.fazenda.gov.br/noticias/ascom/2016/setembro/carga-tributaria-bruta-atinge-32-66-do-pib-em-2015-1>

26 Disponível em: <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV> Acesso em 06/01/2015.

27 Nesse sentido, importante destacar a confecção, no ano de 2014, de dois documentos propositivos: a “Carta do contribuinte brasileiro” confeccionada pela Ordem dos Advogados do Brasil e cujo teor pode ser consultado em: <http://s.conjur.com.br/dl/carta-contribuinte-oab.pdf> . Paralelamente, a Associação Brasileira de Direito Tributário apresentou, ao final do XVIII Congresso Internacional de Direito Tributário, a “Carta de Belo Horizonte sobre o sistema tributário” cujo conteúdo pode ser consultado em: <http://abradt.org.br/carta-de-belo-horizonte-sobre-o-sistema-tributario-2/> . Ambos os documentos, cada um à sua maneira, elucidam os entraves do sistema tributário vigente e, ao final, apresentam propostas de aprimoramento para a tributação brasileira.

simplificar e reduzir a tributação sobre consumo³⁰ (especialmente quanto aos bens essenciais e indispensáveis), estender a cobrança do IPVA também para aeronaves e embarcações³¹, tributar as heranças de forma mais incisiva³², entre outras. Em relação à tributação da renda, as críticas concentram-se em dois pontos: as poucas faixas de tributação da pessoa física e a isenção de lucros e dividendos.

É inconcebível o atual sistema no qual um cidadão que recebe mensalmente valores na faixa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) seja tributado com a mesma alíquota máxima de 27,5% em comparação com um cidadão que possua uma renda 10 ou até 100 vezes superior. O atual modelo acaba sufocando a classe média, a qual vê, por um lado, sua renda tributada em alíquotas máximas e de forma irrestrita, e, por outro lado, não se dispõe a usufruir os precários serviços públicos prestados pelo Estado brasileiro.

Quanto ao segundo ponto, o relatório Austeridade e retrocesso destaca que “o Brasil foi um dos primeiros países e até hoje um dos poucos que isentou e continua isentando integralmente de imposto de renda os dividendos distribuídos a acionistas. (...) A maioria dos países desenvolvidos (incluindo os Estados Unidos) mantém, com alguns ajustes e modificações, o sistema clássico de tributação do lucro, que prevê a cobrança em duas etapas: na empresa e depois na pessoa física.”³³

28 Quanto ao IGF, previsto no art. 153, inciso VII da Constituição, mas nunca regulamentado, sugere-se a leitura do artigo publicado por Henrique Napoleão Alves: <http://www.conjur.com.br/2010-mar-13/imposto-grandes-fortunas-foi-arquivado-senado>

29 Na parte final de sua obra, Thomas Piketty propõe a instituição de um imposto efetivamente progressivo sobre a renda.

30 Diversos são os estudos realizados acerca da implementação do IVA no Brasil, tanto em nível acadêmico quanto mediante a publicação de artigos científicos e obras coletivas. Nesse sentido: VASQUES, Sergio (org.). IVA para o Brasil: contributos para a reforma da tributação do consumo. Editora Fórum, 2007.

31 O STF por diversas vezes declarou a inconstitucionalidade da interpretação extensiva conferida por diversos Estados quanto ao art. 155, III da CR/88 que tentaram estender às aeronaves e embarcações o IPVA cobrado dos automóveis em geral. Dessa forma, surgiram propostas de alteração do art. 155 da CR/88, para que incluía, além dos veículos terrestres, também os aéreos e aquáticos. Nesse sentido, confira-se as PECs nº 140/12 e 283/13. O conteúdo das Propostas de Emenda à Constituição pode ser acessado no site da Câmara dos Deputados: <http://www2.camara.leg.br/>.

32 Quanto ao tema das heranças, Liam Murphy e Thomas Nagel afirmam que a transmissão de riqueza pela herança é uma das principais causas históricas de acumulação de riqueza e desigualdades econômicas e discutem a fundamentação da tributação sobre este tipo de transferência de propriedade / riqueza. In: MURPHY, Liam; NAGEL, Thomas. O mito da propriedade: os impostos e a justiça. São Paulo: Martins Fontes, 2005. Pág 194/223.

33 Austeridade e retrocesso, pág. 52.

Dessa forma, um ajuste pela progressividade do imposto de renda passa pela redução das alíquotas de IRPJ/CSLL, desonerando as empresas, e a implementação da tributação dos lucros e dividendos das pessoas físicas³⁴.

“Também as alíquotas do imposto sobre a herança estão desalinhadas na comparação internacional. A alíquota do Reino Unido é de 40%. Em outros países ela é variável: nos Estados Unidos a média é de 29%, no Chile 13%. No Brasil, a cobrança do ITCD varia em cada Estado, com faixas entre 1 e 8%.³⁵”

Por derradeiro, há que se desonerar o consumo³⁶, especialmente dos bens essenciais. De acordo com levantamento de dados realizado por Maria Helena Zockun, verificou-se que as camadas mais baixas da população brasileira, com renda de até 2 salários mínimos comprometem cerca de 45% de sua renda familiar para o pagamento de tributos incidentes sobre o consumo. Paralelamente, as famílias que recebem mais de 30 salários mínimos (o 1% superior) comprometem apenas 15%³⁷.

A desoneração da tributação de bens essenciais, além de ser uma medida de justiça fiscal, poderá surtir efeitos positivos, estimulando o empreendedorismo, a circulação do capital, a concorrência tanto em nível nacional quanto internacional, o que, a médio prazo, inclusive poderá importar em aumento de receitas públicas.

Ainda no campo da tributação e da receita pública, é preciso que o Brasil organize um efetivo combate à sonegação fiscal. Anualmente, bilhões de reais em tributos que poderiam ser utilizados para o desenvolvimento nacional acabam escoando pelo ralo. Estima-se que são sonegados mais de 400 bilhões de reais por ano.³⁸ Também o fato de que o pagamento do imposto não recolhido importa extinção à punibilidade para o crime de sonegação fiscal favorece a impunidade daqueles que adotam tal conduta de forma reiterada e como estratégia de negócio, em prejuízo dos cofres públicos e de toda sociedade brasileira.

34 Idem, pág. 57.

35 Idem, pág. 55.

36 Quanto ao tema, confira-se: SENA, Roberto Miglio. Seletividade e Justiça Fiscal. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016.

37 ZOCKUN, Maria Helena. Aumenta a regressividade dos impostos no Brasil. Informações – FIPE, n. 297, p. 11-13, 2005. Pág. 11.

38 <https://www.brasildefato.com.br/node/33330/>

Outro ponto que merece maior atenção diz respeito ao desequilíbrio federativo em relação a distribuição de competência tributária e suas respectivas receitas. Não há dúvidas que existe hoje um desequilíbrio em nosso pacto federativo, de modo que a União concentra parte considerável das receitas, situação que serve aos mais escusos jogos de poder e ao lobby político, visto que Estados e Municípios encontram-se em situação de extrema fragilidade e de absoluta dependência dos repasses oriundos da União. Nessa linha, também a dívida dos Estados para com a União precisa ser urgentemente renegociada, inclusive com a compensação de créditos, tais como aqueles previstos na Lei Kandir.

Por fim, mas não mais importante, é preciso evoluir no combate à corrupção, estruturando e valorizando os órgãos de controle, combatendo a impunidade e canalizando esforços à represália da corrupção tanto na iniciativa privada quanto na Administração Pública. O combate à corrupção não é apenas uma questão de justiça, mas sobretudo econômica. Estudo elaborado pela FGV-SP estima que o Brasil perde em virtude da corrupção mais de R\$ 100 bilhões a cada ano³⁹. Recuperar estes ativos não somente aumentará a confiança nas instituições, mas também contribuirá para o progresso econômico e desenvolvimento do Estado brasileiro.

IV- Conclusão

Na contramão da defesa elencada na “Carta dos governadores”, entendemos que a valorização do serviço público – e consequente dos agentes que o compõem – é caminho a se trilhar em busca da efetivação de direitos fundamentais e dos objetivos primevos da Constituição da República, notadamente aqueles ligados à construção de uma sociedade livre, justa e solidária; que garanta o desenvolvimento e ao mesmo tempo combata as desigualdades sociais e promova o bem de todos. Nessa senda, vale recordar a celebre frase de Otto Von Bismarck: “com leis ruins e funcionários bons é possível governar. Mas com funcionários ruins, as melhores leis não servem para nada.”

Dessa forma, em atenção ao item nº 04 da Carta dos Governadores que propõe a flexibilização da estabilidade dos servidores públicos como uma alternativa ao desenvolvimento nacional e ao equilíbrio das contas públicas, repudiamos tal medida pelas razões já expostas e, em paralelo, apresentamos 10 medidas que se afiguram como pedras de toque tanto no aprimoramento do serviço público quanto no equilíbrio das contas públicas. Medidas estas de fundamental importância e que curiosamente foram negligenciadas no documento redigido pelos governadores:

³⁹ Revista Rumos: a economia do mal. Setembro de 2002. nº 200. Pág. 27.

- I- Investir nos cargos de carreira e de provimento efetivo, minorando a participação dos cargos de confiança de livre nomeação e exoneração;
- II- Combater os privilégios odiosos, verbas de gabinete, penduricalhos e vantagens eventuais de natureza indenizatória criadas com o claro intento de burlar o teto constitucional;
- III- Investir na valorização e qualificação dos servidores de carreira e na infraestrutura de trabalho, como forma de assegurar uma prestação de mais eficiente e qualidade;
- IV - Disseminar algumas práticas comuns à iniciativa privada também para o serviço público. Destacamos o compliance e a accountability, entre outros;
- V- Realizar uma auditoria da dívida pública, com ampla participação democrática;
- VI- Implementar uma profunda reforma tributária, tornando o sistema mais progressivo e mais justo;
- VII- combater a sonegação fiscal, recuperando milhões de reais em receitas que ano após ano escoem pelo ralo;
- VIII- Corrigir desequilíbrios do pacto federativo, conferindo maior autonomia aos Estados e Municípios;
- IX- Proceder à renegociação da dívida dos Estados com a União;
- X- Expandir e melhor estruturar o combate à corrupção, tanto na iniciativa privada quanto na Administração Pública.

Belo Horizonte, 15 de janeiro de 2019.