

O MAR NÃO ESTÁ PARA O SERVIDOR PÚBLICO

Ivan Barbosa Rigolin
(jan/20)

Sobre o tema

O tema dos servidores públicos no Brasil deve constituir o mais importante assunto do direito público neste momento, e com isso, por consequência inevitável, do inteiro panorama institucional brasileiro.

Uma revolução sem precedentes nessa parte do ordenamento, tão forçada quanto inédita, e francamente assustadora para a categoria, já foi posta em andamento.

Estas são algumas rápidas reflexões sobre a matéria.

I - Desde que nos conhecemos por gente vimos alertando em cursos, seminários, simpósios e outros eventos técnicos sobre a temeridade que o inegável privilégio funcional, remuneratório e previdenciário atribuído ao pessoal sob o regime jurídico estatutário.

Em nosso país e de longas décadas os ocupantes de cargos de provimento efetivo desfrutam de vantagens e de benesses dificilmente sustentáveis por muito tempo, e com isso manteníveis com segurança no futuro.

O dinheiro público ou particular, como todos sabem não dá em árvore, mas depende de muita produção de bens e de serviços que a nação consiga gerar, o conhecido *produto interno bruto*, PIB, de que se origina a maior parte das receitas públicas, e que enriquece os países e os cidadãos. A sua ausência, ao revés, empobrece e brutaliza as populações.

Visto hoje o Brasil de algumas décadas atrás, parece bastante nítido que as coisas eram mais fáceis em termos financeiros, porque:

- a população era muito menor - de 1.970 até 2.020 a população nacional *triplicou* de 70 para 210 milhões - e com isso os servidores

contavam-se em número bastante menor, em todas as esferas, que aquele verificado na seqüência da história;

- a visão unilateral daquela categoria – concebida, incrementada e fomentada por políticos inescrupulosos com olhos postos tão somente na eleição seguinte e no voto dos servidores e seus relativos, e peritos em fazer cortesia com o chapéu alheio -, nas últimas décadas tornou-se crescentemente avassaladora ao erário;

- com todo efeito, diante de tantos incentivos oficiais a categoria dos servidores gradativamente se encapsulou e se fechou em si, atenta apenas ao seu interesse material, e parecendo isolada da realidade que a todos cerca - como se os meios para sustentá-lo fossem inesgotáveis e os benefícios hauridos dependessem apenas de leis e de decretos, e sem a incômoda preocupação com as fontes de custeio;

- a Constituição e a legislação, complacentes e até simpatizantes, permitiam um tal estado de irresponsabilidade-inconseqüência-libertinagem oficial com o dinheiro público. As autoridades preferiam ver os entes que governavam irem à breca, à asfixia financeira e econômica, à ruína material e institucional, a planejar com austeridade um plexo *exequível* de direitos quanto ao seu pessoal, que fosse sustentável tanto na criação quanto anos e décadas após dentro do que fosse viável prever e estimar;

- nada existia no ordenamento como a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei Complementar nº 101, de 4/5/2000, que *atrasadissimamente em nossa história* de certo modo organizou as finanças públicas e impôs limites à ganância irrefreada e cem por cento irresponsável em que se constituíam as políticas remuneratórias dos servidores públicos em nossa imensa nação.

Hoje as coisas estão institucionalmente muito mais controladas – até porque, materialmente, mesmo o mais cínico dos governantes já reconheceu a catástrofe econômico-financeira que se abateu sobre o poder público, como aquele Prefeito que em 2.019 fechou as portas da Prefeitura e fugiu da cidade, ou o maravilhoso Estado federado que, dando de ombros ao

ordenamento jurídico, instituiu para o seu âmbito a figura da *calamidade financeira*. Com todo efeito, a necessidade é a mãe das invenções;

- a absoluta frivolidade, inconseqüência e leviandade dos governantes quanto ao erário dos entes que dirigiam – afinal são apenas quatro anos, e meu sucessor que se esfole com a conta impagável – era quase a regra única a reger a política de pessoal do serviço público. - *Quando o cofre arrebentar eu já estou longe* – assim pensava e assim agia o governante;

- Parece que o dia temido chegou. Quem ainda acalantar alguma dúvida quanto ao acima afirmado tenha em vista apenas um exemplo: o Estado do Rio de Janeiro destes últimos anos, e acidade maravilhosa que não consegue pagar seus servidores da saúde, da cultura e quejandos. Se esse leitor ainda não admitir o que se afirma, então deixe este pequeno artigo de lado e não perca mais tempo, eis que de longa data o pior cego é o que não quer ver.

II – Se o governante tivesse de sustentar com seus próprios recursos as benesses que defere aos servidores do ente que governa, ou se implantasse na Administração pública a política remuneratória que mantém na sua empresa, então a história seria por certo bem diferente, e variadas calamidades seriam prevenidas. Em nosso país o dinheiro público parece ser tido e havido como *de ninguém* quando em verdade é de todos, e se for esbanjado em favor de poucos por seguro faltará para imensas multidões de cidadãos em suas necessidades reais.

Não resulta por acaso que o concurso público ainda é vislumbrado como uma ansiada *vereda da salvação* por vastos contingentes de pessoas, já empregadas ou desempregadas, que sonham diuturnamente com ocupar algum cargo público e que em geral, tão logo nele ingressam imediatamente mergulham no sonho de desfrutar sua aposentadoria integral – que virá trinta ou quarenta anos depois !...

A atratividade dos cargos públicos, ainda hoje em dia, se deve a motivos, quanto aos servidores, como os seguintes:

- em primeiro lugar o servidor, com muita frequência, não é muito demandado ou exigido, e muita vez quase nada. A miserável idéia que assola boa parte do funcionalismo estável é a de que tanto faz trabalhar como um mouro ou folgar como um gato doméstico, sabendo-se que inexiste qualquer avaliação de desempenho, o resultado funcional é o mesmo, e a remuneração é invariável.

O bom servidor se perde entre os maus e improdutivos, e o reconhecimento oficial a todos é muito similar. Devido à rigidez das regras de promoções, evoluções e premiações por desempenho, mesmo que a chefia quisesse premiar seu bom servidor ver-se-ia impedida de fazê-lo, como, diversamente, sempre teria meios de fazer na iniciativa privada.

A improdutividade e a ineficiência por evidente não acontecem sempre mas acontecem muito, os numerosos servidores públicos de produtividade admirável e exemplar de entremeio àqueles que apenas com vergonha denominam colegas;

- o servidor tem diversos e importantes *adereços* ao pagamento principal, desconhecidos no setor privado;

- tem possibilidade de subir em carreiras, as quais, ainda que indiretamente obrigatórias pela Constituição federal, ultimamente constituem um conto de fadas;

- pode licenciar-se e afastar-se do serviço ativo de modos e por fundamentos inexistentes na iniciativa privada;

- desfruta de sólida estabilidade no serviço, quebrada ou ameaçada apenas, após processo administrativo com todos os meios de defesa e de contraditório constitucionalmente assegurados sob pena de nulidade, em casos gravíssimos ou de declarado *banditismo*, que jamais seriam admitidos em instância laboral alguma;

- conta com o instituto da *disponibilidade* funcional, hoje remunerada proporcionalmente ao tempo de serviço;

- passa à inatividade com aposentadoria integral, em vivo contraste com o trabalhador privado sujeito ao regime geral do INSS, que

em geral se aposenta e permanece no emprego como se nada tivesse acontecido, risco de vir a perecer, com sua família, da mais negra inanição;

- desfruta, conforme o cargo, férias de 60 (sessenta) dias ao ano, caso dos membros do Judiciário e do Ministério Público;

- com muita frequência incorpora diferenças remuneratórias, por cada ano exercido, entre os cargos efetivos de origem e cargos em comissão que ocupe por algum tempo. São elas em geral de dez por cento a cada ano, até se incorporar a integralidade da diferença. A isso por vezes se denomina *estabilidade econômica*;

- conta com remoções, acompanhamento de cônjuge, adicionais por tempo de serviço e por outros motivos laborais; gratificações variadas; auxílios os mais diversos e inimagináveis na iniciativa privada, como o auxílio-moradia a quem reside no próprio Município em que trabalha; apartamentos funcionais, mesmo para quem reside no próprio Município; excrescências repugnantes como licenças-prêmio por assiduidade, ou auxílio-reclusão; faltas abonadas; horários especiais; verbas de gabinete e de representação; cartões de crédito corporativos - cercados do mais bem guardado segredo no planeta -; licenças para atividade política, desde o registro da candidatura; licenças não gozadas e pagas em dobro quando da aposentadoria do servidor, etc, etc.

Um empregado da iniciativa privada diante desse elenco se pergunta *que diabo disso é aquilo*;

- registram-se ainda outras ocasionais vantagens, folclórica e localmente instituídas e as quais seriam matéria para espetáculos de humor se não fossem pagas com dinheiro público, tais quais salário-esposa, salário-aniversário, gratificações inominadas e inexplicadas na lei de criação e aleatoriamente atribuídas, em valor de livre escolha pela autoridade, a quem aquela autoridade entenda merecer... tudo a denotar que quando existe dinheiro disponível a imaginação dos governantes não tem limite.

Todas estas elencadas são vantagens remuneratórias ou indenizatórias que não têm paralelo no mundo particular, em que o

empresário, se quiser beneficiar alguém, fá-lo com *seu* dinheiro e não com dinheiro público.

Prodigalidades como salário-esposa, devida apenas porque o servidor é casado, ou licença-prêmio por assiduidade – que premia quem apenas cumpre o dever de ser assíduo ao trabalho –, desprovidas completamente de qualquer laivo ou vestígio de interesse público, somente provocam o escárnio do empresário, e a descrença do cidadão no poder público, e a indignação.

Quem não nasceu ontem, e quem for honesto de propósito, sabe exatamente do que se fala.

III – Um marciano que vislumbrasse um tal panorama imaginaria tratar-se, o Brasil, do paraíso no universo. Mas que não descesse ao planeta e examinasse com detença aquele quadro, pena de grave desilusão.

E ao que tudo indica o desmoronamento do mundo encantado da fantasia no serviço público já se inicia, ou, melhor, já está em curso. O dinheiro como se afirma não aceita desaforos, e não constitui matéria para digressões humanísticas ou palestras bem-soantes: ou existe ou não existe. E o dinheiro público, quando existe, positivamente não se presta a pagar salários-aniversário ou prêmios a quem apenas é assíduo ao serviço.

Ao que se vislumbra por toda parte finalmente *caiu a ficha* do governante público, e a sua administração financeira do pessoal precisará ser outra. Sabe-se que lidar com esse assunto e tentar reformar a secular deformidade institucional equivale a explodir artefato atômico na Administração, tal é a força e a influência do funcionalismo em todas as esferas ⁽¹⁾.

Acontece entretanto que, como se recordou, contra a frieza da matemática de nada servem as movimentações humanas nem a

¹ Veja-se apenas o caso da França na transição 2.019/20, país que os sindicatos paralisaram por um mês apenas em face da anunciada intenção governamental de unificar os 42 sistemas de previdência existentes. Se somente pelo anúncio o país parou, é de imaginar se que se for aprovada a medida será incendiado, mais ou menos como Notre Dame de Paris ou o nosso Museu Nacional.

eloquência dos discursadores, por mais justas e arrazoadas que acaso sejam ou pareçam, nem o inconformismo das multidões. Por mais dura que seja a solução, não existe alternativa humana à realidade material, que é gelada e impassível, nem aos números, que são exatos e não humanos.

IV – Particularmente relevante na totalização da despesa com pessoal do serviço público, como é de conhecimento absoluto de todos, é a questão da previdência social, abrangendo tanto estatutários efetivos aposentados quanto seus pensionistas.

Não passa pela cabeça de nenhum ser racional como pode um cidadão que por toda a vida contribuiu para a previdência nacional, muita vez pelo teto contributivo, receber seus dois ou três mil reais mensais do INSS, vendo despencar seu nível de vida até um ponto insuportável e aviltante, ao lado de funcionários efetivos que se aposentam com cinquenta, sessenta ou setenta mil reais, muito acima do teto constitucional, como se isso fosse a coisa mais natural deste mundo. Outra vez: *essa não é a regra geral*, mas isso existe em grande quantidade.

Tanto aquilo não é normal que a previdência social foi toda alterada, por uma uma penosa e extensíssima emenda constitucional (EC 103/19) que consome 25 (vinte e cinco) páginas impressas do site planalto.gov.br, seguramente a melhor fonte de legislação existente e que tem uma formatação concisa e econômica.

É muito raro mesmo alguma lei ser tão extensa, e a graças à EC 103/19 a Constituição não mais pode ser consultada sem a inserção dessa emenda, e, nesse panorama meio esotérico, os editores não se aventuram a editar a Carta por enquanto. Sim, porque tramitam no Congresso outras PECs, uma das quais chamada “PEC paralela” e que estenderá a Estados e Municípios as regras da EC 103 – regras essas que jamais poderiam ter sido excluídas para esses entes federados.

Ou seja: não se sabe quando o país, cuja Constituição já há tempo é um periódico, terá uma Constituição *editável*. Coisas do Brasil, e azar do direito.

Foi adiada a reforma previdenciária por diversos governos federais que não conseguiram fazê-la sequer tramitar no Congresso, e somente neste momento e sob este governo – que se deu conta de que o país estava prestes a falir e fechar – foi enfim aprovada e promulgada, após muita modificação ao projeto executivo originário, e uma guerra congressual insana.

A previdenciária constitui a despesa mais gigantesca do pessoal do serviço público, a ponto de na União já quase superar a despesa com os ativos, e sempre está à beira do insuportável e do impagável... até o dia que Deus quiser. A mais segura e confiável instituição brasileira sempre foi e continua sendo, por conseguinte, o anjo da guarda.

V - A imprensa diária dá notícia de que, no dia de hoje, apenas sete dos 26 Estados brasileiros desfrutam situação financeira saudável, e que, mesmo sem a aprovação da PEC paralela, por conta própria 10 Estados já aprovaram suas reformas previdenciárias à imagem da federal, e outros sete Estados estão processando as suas equivalentes reformas ⁽²⁾.

Desse modo, quando for aprovada a PEC paralela – e é claro que o será - quanto a esse específico ponto talvez não mais seja ela necessária para os Estados, esses que, repita-se à exaustão, estupidamente, bisonhamente, como se o país fosse o reino da fantasia da Disney World, foram excluídos da EC 103/19.

São cada vez mais freqüentes as notícias de que alguns Estados não conseguem pagar em dia seus servidores, destacando-se Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro para não precisar ir longe. Com muitos Municípios o mesmo acontece, e ter chegado ao fim de 2.019 para esses entes da federação foi uma façanha...

² *O Estado de S> Paulo*, 8/1/00, editorial *A agenda fiscal dos Estados*, p. A3.

De nós para conosco, no convívio com os entes públicos há quase meio século sinceramente não compreendemos como uma tal situação pode ter chegado até o dia de hoje sem acarretar tragédias verdadeiras e o desmantelamento da ordem econômica, jurídica e institucional do serviço público todo inteiro.

Não se trata de discurso – antes o fosse... -, mas de amarga reflexão sobre a realidade vivida e arqui-conhecida por quem nutra alguma preocupação com o destino da Administração pública, com os milhões de servidores públicos existentes e, por via indireta, com o futuro da população mesma.

O poder público ultimamente parece estar operando o para apenas pagar-se a si mesmo e manter a máquina funcionando, como aquele prosaico automóvel que somente tinha potência para mover a si próprio, sem suportar passageiro nenhum... O governo mantém a administração para apenas permitir que sobreviva, pouco podendo investir e construir para o desenvolvimento.

VI - O servidor público seria então o grande vilão desta história, como com boca fácil se assevera e com ouvido ainda mais fácil se propaga aos quatro ventos ?

Não é bem essa a verdade. Em primeiro lugar o servidor não é culpado nem responsável pela situação inquestionavelmente séria em que todo o funcionalismo está envolvido, e pelas vantagens, e pelos privilégios, e pelas regalias que o estado lhe deu. Pode tê-los pedido, como todos fazem por melhorar, porém se a autoridade não quisesse *tirar proveito da generosidade com o dinheiro público* como na maioria das vezes é o único que acontece, então nem sequer veicularia aquele anseio em projetos de lei, em decretos legislativos ou em quejandos, cortando a pretensão inviável no nascedouro, e dando seqüência apenas ao merecido e suportável.

Afirma-se que perguntar não ofende, como pedir ou pleitear também decerto não ofende. O que ofende a consciência comum é

conceder sem responsabilidade, temerariamente, sem cálculo do impacto a curto, médio e longo prazo.

Em segundo lugar não deve o servidor passar a ser crucificado de uma hora para outra porque a despesa que enseja ao erário, apenas agora no vigésimo primeiro século da era cristã, alguém percebeu que é muito alta, demasiada.

Ora, terá sido apenas neste momento da história que alguém se deu conta dessa evidência que sempre foi claríssima e indiscutível ?

Alguém imaginou que *o saco não tivesse fundo*, ou que a mina de dinheiro público fosse uma cornucópia inesgotável, como dádiva dos deuses ou bem-aventurança bíblica ?.. Ora, quanta irresponsável ingenuidade ! Que parolagem flácida para dormirar bovino !..

Em terceiro lugar seja recordado que, ainda que existam as aberrações remuneratórias e previdenciárias em alguns setores da Administração e do Estado, o fato é que, fora do plano federal em que o patamar remuneratório é melhor, o funcionalismo estadual e o municipal é em geral mal remunerado.

Nos Municípios, sobretudo nos menores, a paga ao funcionalismo é proverbialmente ruim, mais do que modesta e, em média, longe de configurar qualquer esbanjamento.

Acontece que o estado tornou-se muito grande, muito dispendioso, muito abrangente. Quis até bem pouco tempo estar presente, dominando-as, em todas as áreas, por mais estranhas à função estatal que fossem, como em empresas que nada oferecem de serviços públicos ou essenciais; em empresas financeiras que jamais deveriam ser estatais; em atividades industriais perfeitas para o empresário e aberrantes para o poder público, em tudo e em mais um pouco.

O resultado, todos sabem, é e foi inegavelmente péssimo: onde qualquer empresa bem gerida dá bom lucro, o estado acumulou prejuízos monumentais, insuportáveis, fracasso após fracasso e frustração após frustração. Manejadas politicamente e nada tecnicamente, as estatais

comandadas por afilhados políticos que mal desenham um zero na areia com um copo, são o retrato mesmo do fracasso brasileiro, que ninguém mais tolera, nem o próprio governo.

Ficando assim gigantesco, o estado o que se meteu em tudo precisou equivalentemente agigantar os seus quadros de pessoal, e o fez década após década, insensível à bola de neve que engendrou e à inevitável catástrofe que fomentou, a qual apenas agora parece começar a ser debelada.

VII – O choque da realidade, num quadro semelhante, somente poderia ser avassalador, e o é.

Não existem mais meios, nem recursos, nem combustível, nem estoques, nem possibilidades de o pessoal público manter o patamar institucional e remuneratório de que sempre desfrutou.

Se aquele contraste entre o mundo privado e o mundo público dificilmente desceu pela garganta do cidadão indiferenciado ⁽³⁾, a esta altura dos acontecimentos, entretanto, a manutenção do privilegiamento remuneratório e previdenciário se tornou insustentável. Técnica e moralmente intragável já parecia ser, porém neste momento tornou-se intolerável, e materialmente insuportável.

Tempos novos já chegaram às instituições brasileiras.

Ninguém se iluda quanto a redução gradual, porém fatal, daquele contraste, que é inevitável em prol da própria sobrevivência. Pode o mundo pegar fogo; pode o céu desabar; podem aportar outra vez no planeta as sete pragas do Egito. Novo dilúvio, novo bombardeio astral, nada disso importa para o caso porque a matemática continuará exatamente a mesma, impassível e fria como o olhar do agente 007, e dura qual certos bifes de rodoviária.

Ridendo castigat mores, com carradas de razão o antigo visionário (de comédias) Jean de Santeuil preconizou. E *mieux est de rire que de larmes écrire*, também reconheceu Rabelais em 1.514 no seu Gargântua. E sempre que humanamente viável, como nessa mesma esteira insiste o

³ Aquele de quem se diz que não tolera privilégios, sobretudo se deles não participar...

justilósofo Luiz Tarcísio Teixeira Ferreira, *riamos e gargalhemos ante as agruras da vida. É o melhor que se tem a fazer*. Com todo efeito, a quem tiver sobrançeria e serenidade para fazê-lo as agruras serão sensivelmente menores.

Com humildade aconselha-se portanto a todos os envolvidos na barcaça daquelas mudanças institucionais já desencadeadas que convictamente abracem os ensinamentos de referidos sábios, e naquela conformidade, com a galhardia que lhes for disponível, procurem pairar acima dos ocasionais e aparentemente inevitáveis, porém superáveis, desconfortos. Como, desejavelmente e de resto, de quaisquer outros desconfortos.