

O STF, A “TIA” GUIOMAR E A MAÇÃ

*Helóisa Helena Antonácio Monteiro Godinho **

Os Tribunais de Contas, segundo a distribuição de competências realizada pela Constituição da República (art. 71), possuem o dever de apreciar a legalidade dos atos de pessoal, registrando-os se preencherem os pressupostos constitucionais e legais aplicáveis à referida despesa.

Desta forma, os atos de pessoal, de admissão a qualquer título e de desligamento (exoneração, aposentadoria, reforma, demissão etc.) tornam-se perfeitos somente após a manifestação da Corte de Contas, tendo em vista a natureza complexa de tais atos, segundo a pacificada jurisprudência do Supremo Tribunal Federal ([MS 21.466](#), Rel. Min. Celso de Mello; [MS 24.997](#), Rel. Min. Eros Grau; [MS 25.409](#), Rel. Min. Sepúlveda Pertence).

No exercício do controle externo, a verificação da legalidade do ato de pessoal apresenta-se de forma ampla, envolvendo toda a análise do conjunto normativo positivado aplicável no caso concreto, em especial, os princípios, normas e regras contidos no texto constitucional.

Logo, ao apreciar um ato de concessão de aposentadoria, o Tribunal de Contas esquadrinha os elementos da aposentação, utilizando como papel de trabalho, entre outros, a certidão funcional do servidor, que informa as vantagens e promoções obtidas ao longo do período laboral.

Constada uma irregularidade em tal documento, como, por exemplo, um provimento derivado de cargo público, imperativa é a solução radical da negativa de registro da aposentadoria, com a interrupção do pagamento dos proventos e devolução do processo ao órgão de origem para correção da falha.

O provimento derivado de cargo, vedado pela Constituição de 1988 e combatido reiteradamente pelo Supremo Tribunal Federal, é a alteração funcional do servidor de um cargo ou carreira para outro cargo ou outra carreira, sem a indispensável submissão ao concurso público.

À guisa de ilustração, o provimento derivado de cargo ocorre quando um servidor é transportado de um cargo técnico (atendente) para um cargo de nível superior (consultor ou procurador), sem concurso público de provas ou provas e títulos.

O Tribunal de Contas, no âmbito de sua atuação, tem o dever de verificar a ocorrência ou não de provimento derivado inconstitucional, quando procede à análise da evolução profissional do servidor, ao ser provocado no processo do registro da aposentadoria.

Diante disso, chamou a atenção desta Corte de Contas os processos de aposentadoria de professor da rede pública estadual, cuja legislação aplicável, ao longo dos

anos, tem veiculado chamada progressão vertical, cujo conteúdo causa certa perplexidade ao operador do direito, se observada de relance.

Com efeito, o transporte do servidor de Professor I para Professor III ou Professor IV, sem a passagem pelos cargos intermediários da carreira, tem ocasionado a emissão de pareceres e manifestações pela negativa do registro da aposentadoria, dada a estranheza da situação.

Entretanto, a fim de subsidiar uma adequada compreensão do tema, convém discorrer breves linhas acerca da carreira do magistério, em destaque o estadual, segundo a Constituição da República, o posicionamento do Supremo Tribunal Federal e a legislação estadual em vigor (Lei nº 13.909/2001), invocando, para tanto, os **princípios da igualdade e da eficiência** do serviço público.

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 206, inciso V, desde sua redação original, estabeleceu como princípio básico do desenvolvimento do ensino no país **a valorização do profissional da educação, garantindo**, na forma da lei, **planos de carreira para o magistério**.

Por sua vez, o Plano Nacional da Educação prevê que a melhoria da qualidade do ensino somente será alcançada se for promovida, *pari passu*, **a valorização do magistério**, obtida por meio de política que contemple, simultaneamente: a formação profissional inicial; as condições de trabalho, salário e **carreira; a formação continuada**.

Ante isso, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9394/1996), em seu art. 67, determina que os sistemas de ensino promoverão a valorização dos profissionais da educação, assegurando-lhes, nos termos dos planos de carreira do magistério público, o ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos (inciso I); o aperfeiçoamento profissional continuado (inciso II); **a progressão funcional baseada na titulação ou habilitação** (inciso IV); período reservado a estudos, planejamento e avaliação, incluído na carga de trabalho (inciso V); e condições adequadas de trabalho (inciso VI).

Destarte, a legislação do Estado de Goiás atualmente prevê e sempre previu a progressão na carreira, desde que comprovada a habilitação exigida.

Extrai-se da Lei nº 13.909/2001 que esta instituiu a **carreira de Professor** no Quadro Permanente do Magistério, **estruturando-a** em níveis e referências, mas estabelecendo responsabilidades, deveres e direitos, de **forma universal**, sem qualquer diferenciação entre tais níveis (art. 204, §1º).

Resta claro, da leitura do referido Diploma Legal, que **a política de pessoal** do magistério estadual, **utilizada tanto para a estratificação da carreira quanto para a progressão na carreira de Professor**, está embasada em sistema o qual privilegia a **habilitação profissional** por ele adquirida (arts. 11, 74 e 76).

Assim, levando-se em consideração que “a expressão ‘carreira’ apresenta sentido técnico assaz preciso, querendo designar aqueles cargos de provimento efetivo - portanto estatutários – que, à diferença dos denominados ‘cargos isolados’, se escalonam em classes hierarquizadas segundo o grau de responsabilidade ou de complexidade das atribuições funcionais.” [Juarez Freitas in “Carreiras de Estado: o núcleo estratégico contra as falhas de mercado e de governo”, vide Cristiana Fortini (org.). *Servidor Público – Estudos em homenagem ao Professor Pedro Paulo de Almeida Dutra*. Belo Horizonte, Ed. Fórum, 2009, p. 194], conclui-se que os mais de 55.000 (cinquenta e cinco mil) cargos de Professor – Quadro I da Lei nº 13.909/2001 - encontram-se organizados em **uma carreira de professor**.

Isso me leva à conclusão de que inexiste a chamada, pela lei estadual, progressão vertical.

Não me parece que a política de pessoal do magistério estadual esteja embasada em carreiras isoladas de Professor I, Professor II, Professor III e Professor IV, estratificados apenas em referências, eliminando-se os níveis.

Quando nada, o que se vê é a carreira de Professor, subdividida em referências, representadas por letras, e níveis, representados por algarismos romanos.

Deste modo, os titulares do cargo de Professor movimentam-se na carreira, acessando as referências e os níveis através de **progressão funcional com base na formação continuada**, cuja imperatividade determinada pela Constituição e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, sem dúvidas, busca atribuir concretude ao **princípio da eficiência**, também de índole constitucional (ar. 37), consubstanciado na boa administração, no melhor aproveitamento dos meios e recursos disponíveis, inclusive os humanos, e na busca da qualidade.

Ao invocar os fundamentos da ADIn 231, do Supremo Tribunal Federal, para impedir a progressão funcional dos professores, sob o argumento de que, havendo concurso público para os cargos de Professor I, II, III e IV, vedada estaria a promoção na carreira por parte de seus titulares, **utiliza-se de jurisprudência totalmente divorciada da realidade do magistério**, editada para por cobro à permissão de primeira investidura em em cargo ou carreira diversa da ocupada pelo servidor.

Convém registrar que, no caso da ADIn 231, o STF coibiu o acesso do escrivão de polícia ao cargo de delegado, sem concurso público, bem como que os servidores públicos da administração direta estadual encarregados de garagem pudessem optar pelo cargo de motorista policial.

Ora, não é isso que estou a defender. A progressão funcional do professor do Estado de Goiás em nada se assemelha aos casos do julgado invocado, porquanto não há alteração de cargo ou carreira. Ao revés: há evolução do servidor na mesma carreira de professor, fundamentada na própria Constituição Federal.

Mas, e a “Tia” Guiomar? – deve estar se perguntando o caro leitor.

A “Tia” Guiomar, de quem nunca mais tive notícia, foi minha professora da 3ª série primária, no Estado de São Paulo. Graças a ela, em boa parte, tomei gosto por livros e pelos estudos.

Encontrei muitas “Tias Guiomares” ao longo da minha vida acadêmica, que personificaram a irrepreensível frase de Luiz Roberto Barroso, para quem “professor é janela e não espelho”. Por isso, certamente, acabei alargando meus horizontes e atendendo ao desejo de compartilhar o conhecimento que adquiro.

Pois foi na “Tia” Guiomar que fiquei pensando, quando me deparei com a manifestação pela negativa do registro.

Lembrei-me de seu entusiasmo e de sua importância no contexto de formação de alunos cidadãos. Concluí que, da mesma forma que ela contribuiu para alargar meus horizontes, hoje encontro-me em condições e na obrigação de manifestar reconhecimento com algo mais do que simples maçãs ou agrados no dia do professor; impõe-se-me na conformidade de minha obrigação funcional, valorizá-la, resgatar sua dignidade e tratá-la de modo especial, conforme orienta o princípio da igualdade, corolário máximo de um Estado Democrático de Direito. E, assim agindo, não estarei a mover-me por mera gratidão: antes disto, repito, estarei a fazer observar-se, com especial orgulho e satisfação, um dever legal, uma obrigação moral e um princípio constitucional.

Novamente vieram-me à mente os objetivos do Plano Nacional da Educação, segundo o qual *“É preciso criar condições que mantenham o entusiasmo inicial, a dedicação e a confiança nos resultados do trabalho pedagógico. É preciso que os professores possam vislumbrar perspectivas de crescimento profissional e de continuidade de seu processo de formação. Se, de um lado, há que se repensar a própria formação, em vista dos desafios presentes e das novas exigências no campo da educação, que exige profissionais cada vez mais qualificados e permanentemente atualizados, desde a educação infantil até a educação superior, ... por outro lado é fundamental manter na rede de ensino e com perspectivas de aperfeiçoamento constante os bons profissionais do magistério. Salário digno e carreira de magistério entram, aqui, como componentes essenciais.”*

Plenamente justificável conferir tratamento especial à carreira do Magistério, desigualando-os às demais carreiras públicas, utilizando-se, como fator discriminatório, progressão na carreira com base na habilitação profissional ou na formação continuada.

É indispensável à carreira do Magistério a evolução permanente dos conhecimentos, devendo o ocupante do cargo de professor buscar, incessantemente, novas titulações, sob pena de, não o fazendo, aí sim, estagnar-se no nível inicial da carreira.

Isso se dá de modo diverso em outras carreiras públicas, porquanto a titulação ou formação permanente não se mostra como fator preponderante para a promoção ou progressão funcional de um magistrado, de um auditor fiscal, de um enfermeiro ou de um policial.

O tratamento diferenciado ao professor, fixando a acessibilidade como regra fundamental da carreira, desde que obedecido aperfeiçoamento profissional, confere-lhe a indispensável dignidade.

Essas foram as razões que me conduziram a encaminhar, na sessão da Câmara do dia 23/09/09, voto favorável ao registro de aposentadorias de professor da rede pública estadual com a progressão funcional ora analisada.

E, espero, sejam esses fundamentos, somados a outros que confio serão acrescidos pelos ilustres Ministros do Supremo Tribunal Federal, os que julgarão improdecente a ADI 3551, cujo objeto é atacar dispositivos da Lei nº 13.909/2001, afastando a possibilidade de se persistir na utilização da ADI 231, indevidamente, como embrulho da maçã.

Heloísa Helena Antonacio Monteiro Godinho é AUDITORA DO TCE-GO