

# Crônica de uma Aposentadoria “Severina”

Valdecir Fernandes Pascoal \*

*Somos muitos Severinos  
Iguais em tudo na vida:  
na mesma cabeça grande  
que a custo se equilibra,  
no mesmo ventre crescido  
sobre as mesmas pernas finas  
e iguais também porque o sangue,  
que usamos tem pouca tinta.*

(*Morte e Vida Severina*, João Cabral de Melo Neto)

Nó Brasil, são muitos, os Severinos. Falemos de uma espécie de Severino: os professores públicos estaduais. Em comum: o sonho de transmitir conhecimentos, cultura e valores éticos. Em comum, o sonho de uma aposentadoria e de uma velhice condigna. Em comum, uma sina, ou melhor, uma saga repleta de pedras pelo caminho, que transforma os sonhos em uma vida Severina.

O “pecado” original dessa gente de nome simples – *Maria, José, Terezinha, Policarpo, Marluce, Quitéria, João, Ana, Francisco...* – talvez tenha sido a escolha dessa profissão, cuja remuneração, no último nível da carreira, e depois de, no mínimo, 25 a 30 anos de trabalho, em condições desfavoráveis, chega aos seiscentos e cinquenta reais, brutos, aproximadamente. Isso tudo num País que pode se gabar de ter em sua Constituição, escrito com todas as letras, os postulados da dignidade da pessoa humana, da valorização social do trabalho, da cidadania e da justiça, como valores supremos da nação. Mas um professor-Severino, sendo, “antes de tudo, um forte”, não se deixa enfraquecer. Continua na esperança de uma vida menos severa. Lisonjeia-se e volta a sonhar quando é convidado para exercer algumas funções ou cargos de confiança: privilégio de poucos. De início, as novas atribuições significam, mais ou menos, vinte a trinta por cento de acréscimo em sua remuneração. Mas o principal é que, segundo uma norma prevista na Lei Maior do Estado, esses valores, se percebidos por mais de dois anos ininterruptamente, poderão vir a ser incorporados aos seus proventos. Um alento para quem ganha tão pouco.

Chega, então, o dia em que o Professor-Severino, cansado do combate (do bom combate), guarda o giz, arruma as gavetas e, ainda com fé, protocola a sua aposentadoria na repartição de origem. Acompanha de perto o trâmite, as idas e vindas do seu processo, mas não consegue entender o labirinto *kafkiano* da nossa burocracia. Até que um dia, toma conhecimento de que a sua aposentadoria havia sido deferida. Mas para sua surpresa, a administração, amparada em posicionamento do seu órgão máximo de Assessoria Jurídica, entendeu que não havia direito à incorporação daquela “vultosa” quantia a título de gratificação. Qual o motivo? A falta de sagacidade, ou melhor, a ingenuidade do Professor-Severino de haver aceitado (com a certeza de que, mais vez, estava tendo o seu trabalho reconhecido), um mês antes de pedir a sua aposentadoria, assumir um outro cargo ou uma outra função de confiança diferente da anterior. Ledo engano. Segundo constava dos autos, o órgão máximo de Assessoria Jurídica, entendia que a lei era clara, fazia menção à “gratificação”, no singular, e, nesse caso, sendo cristalina, haveria de prevalecer as máximas: *dura lex sede lex e in claris cessat interpretatio*.

Mas o Professor-Severino ensaiou uma reação, ainda que tímida. Procurou um colega, também professor, que, por coincidências de fado, também se chamava Severino. A situação do outro Severino era um pouco diferente. Igualmente, havia exercido um cargo de confiança antes de solicitar a aposentadoria. Exercera tal cargo por mais de 10 anos e, ainda quando estava no seu exercício, preenchera todos os requisitos para a aposentadoria integral. Ocorre que esse

outro Severino também não era tão “esperto”. Confiava num certo “direito adquirido” e não suportava a idéia da inatividade, por isso continuou trabalhando, mesmo ciente de que poderia estar recebendo a totalidade dos proventos em casa, sem trabalhar. Mais tarde, requereu a aposentadoria, tendo a administração, mais uma vez amparada por robusto parecer jurídico, em resposta a esse gesto altruísta, excluído dos seus proventos a gratificação percebida há vários anos. O motivo? Severino havia sido “imprudente” ao ter continuado trabalhando quando poderia ter-se aposentado, com proventos integrais, muito tempo antes. Esse gesto de imprudência, acabou por retirar-lhe o direito à incorporação da gratificação, uma vez que a regra da Lei Maior do Estado – aquela que permitia a incorporação – havia sido revogada um pouco antes da solicitação formal da aposentadoria.

Do diálogo travado entre os dois Professores-Severinos surge uma esperança: o Tribunal de Contas, órgão que tem a missão constitucional de analisar a legalidade das aposentadorias (CF, artigo 71, III). O Tribunal, então, embasado em parecer técnico que conclua pela ilegalidade do procedimento efetuado pela administração (os proventos haviam sido fixados sem as gratificações devidas), e conforme determina a Constituição Federal (Artigo 71, III, IX e X), concedeu um prazo para que a administração se manifestasse e, caso concordasse com o parecer, efetuasse a retificação do ato (1). Em resposta, a administração, mais uma vez amparada em opinativo do seu órgão máximo de Assessoria Jurídica, se manifesta. Primeiro, mantendo o posicionamento primitivo; segundo, alegando, a partir da transcrição de trecho de uma decisão do STF, que o pronunciamento do Tribunal de Contas, antes ou depois da apreciação final da aposentadoria, não vincularia o Poder Executivo, pois tratar-se-ia de mera recomendação.

O processo, então, retornou ao Tribunal de Contas, que, diante da impossibilidade jurídica de fixar proventos (essa competência é privativa da administração), não teve alternativa a não ser julgar ilegal o ato de aposentadoria em virtude da omissão das gratificações. Mas a Administração permaneceu inerte, qual um mercador sem ouvidos. O Professor-Severino, diante da inércia da administração em cumprir a decisão final do órgão máximo de controle, descobre que terá que recorrer ao Poder Judiciário a fim de assegurar o seu direito. O Advogado lhe cobrou mil reais pela causa. A vida Severina não lhe rendera pou-

panças. A saída para pagar ao advogado seria, pois, recorrer à “licença-prêmio”, uma espécie de indenização a que o servidor faz jus quando se aposenta (cerca de 3 vezes o valor do salário). Mas qual não é a surpresa do Professor-Severino quando é informado de que só poderia receber o tal “prêmio” se o posicionamento do Tribunal tivesse sido pela legalidade. Uma grande confusão invadiu-lhe a idéia. Relembrando o que lera no parecer da Assessoria Jurídica da Administração, acostado aos autos, não entendeu o porquê de “dois pesos e duas medidas” em relação ao papel do Tribunal de Contas.

Depois de dias inteiros de pelepas, de repartição em repartição, o crepúsculo chegou trazendo consigo a descrença, a desesperança, a irrisignação. A noite veio e o Professor-Severino voltou a sonhar. Apareceu-lhe em sonho uma professora-jurista, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, estudiosa no assunto, que lhe disse, em alto e bom som, que, no âmbito administrativo, o Tribunal de Contas possui a última palavra; que a decisão do Tribunal de Contas vincula, sim, a Administração pública; que a Administração, a partir da decisão final do Tribunal de Contas, só tem duas alternativas: ou cumpre imediatamente a decisão do Tribunal (órgão máximo de controle) ou recorre (ela, a Administração) ao Poder Judiciário (2). A madrugada avançava e os sonhos continuavam. Dessa vez, surgiram a Verdade e a Justiça em forma de Luz. Ratificaram a opinião da professora-jurista e disseram mais. Disseram que o posicionamento da Administração estava equivocado; que o órgão de Assessoria Jurídica da Administração havia se baseado numa interpretação superficial e literal dos dispositivos legais, relegando o aspecto finalístico da norma, bem como havia desconsiderado o disposto na LICC, artigo 5º, que manda o aplicador do direito atender aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum; que o órgão de Assessoria Jurídica havia desvirtuado o conceito de direito adquirido em nome de uma suposta “austeridade fiscal”; que o órgão de Assessoria Jurídica não havia aprofundado o exame das Decisões do STF sobre a matéria; que, em momento algum, o STF mencionava que a decisão final do Tribunal de Contas se traduziria em mera recomendação; que, no entendimento do STF, apenas na fase dialético-saneadora, prevista na Lei Maior, e antes do julgamento final, a Administração poderia, se quisesse, defender a legalidade do seu ato (3).

Num espasmo, sensações de leveza, alívio e paz

invadiram o Professor-Severino. Mas já era tarde. Desde a hora em que lhe aparecera a Luz, o seu Plano já era outro. Estava agora no plano da Verdade, no plano da Justiça. Sua Mulher, que a partir daquele instante começaria uma outra saga, a saga de uma Pensionista-Severina, com uma angústia resignada, olhando para os Céus, dizia: *E agora, Severino? A festa acabou, a luz apagou, o dia não veio, não veio a utopia e tudo acabou. Não soubemos fazer a hora. O sertão não virou mar. E agora, Severino? Para onde?*

## NOTAS

(1) CONSTITUIÇÃO FEDERAL – Competências do Tribunal de Contas:

ARTIGO 71, III – apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo poder público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a concessão de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhores posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório.

ARTIGO 71, IX – assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade.

ARTIGO 71, X – sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal.

(2) “Todos os aspectos do ato que envolvam legalidade podem ser apreciados pelo Poder Judiciário, sob pena de ofensa ao artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição. E sabe-se que, hoje, o controle exercido pelo Poder Judiciário é muito mais amplo, em virtude da própria amplitude que adquiriu o princípio da legalidade. Este deixou de ser visto em seu aspecto puramente formal, para ser encarado também no seu aspecto material, em que se exige a vinculação da lei aos ideais de justiça, com todos os valores e princípios assegurados implícita ou explicitamente na Constituição, já a partir do preâmbulo. Pode-se afirmar que a decisão do Tribunal de Contas, se não se iguala à decisão jurisdicional, porque está também sujeita ao controle pelo Poder Judiciário, também não se identifica com a função pura-

mente administrativa. Ela se coloca a meio caminho entre uma e outra. Ela tem fundamento constitucional e se sobrepõe à decisão das autoridades administrativas, qualquer que seja o nível em que se insiram na hierarquia da administração pública, mesmo no nível máximo da chefia do Poder Executivo”. (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Coisa Julgada – Aplicabilidade a Decisões do Tribunal de Contas da União. *Revista do TCU*, v. 27, n. 70, p. 23, out./dez. 1996).

(3) DECISÕES DO STF SOBRE A QUESTÃO: MS Nº 21.466-0/DF, Relator: ministro Celso de Mello, DJU de 6.5.1994; MS Nº 20.038, Relator: ministro Moreira Alves, DJU de 1º.11.1976, MS Nº 20.615, Relator: ministro Aldir Passarinho, DJU de 20.9.1991, MS Nº 20.691, Relator: ministro Moreira Alves, DJU de 18.12.1987, MS Nº 21.462-7, Relator: ministro Neri da Silveira, DJU de 29.04.1994. Do exame dessas decisões, conclui-se: 1º) um posicionamento unânime no que se refere à impossibilidade de o Tribunal de Contas efetuar, de ofício, qualquer inovação no ato administrativo; 2º) um posicionamento majoritário no sentido de que cabe ao Tribunal de Contas realizar, antes do julgamento final, diligência com vistas a sanear o ato eivado de ilegalidade. Nessa fase, o TC apenas recomenda à administração, sem caráter vinculativo. Esse posicionamento só não é unânime porque o ministro Marco Aurélio entende que, mesmo na fase saneadora (de diligência), a administração está obrigada a alterar o ato glosado pelo TC e o ministro Moreira Alves que entende que o saneamento do ato só pode ser levado a cabo por meio da *conversão do julgamento em diligência* que seria determinado pelo Tribunal ou pela Câmara e não pelo Relator do processo, em ato unilateral que não possui força decisória e 3º) Não há qualquer posicionamento, ainda que minoritário, no sentido de que a decisão final do Tribunal de Contas não vincula a administração. O posicionamento unânime é de que o ato considerado ilegal deixa de produzir efeitos, daí porque caberá à administração ou cumprir imediatamente a determinação do órgão controlador ou interpor os recursos administrativos cabíveis, no âmbito do próprio Tribunal de Contas, podendo, em qualquer situação, recorrer ao Judiciário.

\* Auditor (substituto de Conselheiro) do TCE-PE e autor do livro: *A Intervenção do Estado no Município: O Papel do Tribunal de Contas*.