

PROTOCOLO Nº: 806898/15

ORIGEM: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

INTERESSADO: ASSOCIAÇÃO PARANAENSE DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR PÚBLICO - APIESP, PARANAPREVIDÊNCIA, PROCURADORIA GERAL DO ESTADO, SEÇÃO SINDICAL DOS DOCENTES DA UNICENTRO - ADUNICENTRO, SECAO SINDICAL DOS DOCENTES DA UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGA - SESDUEM, SINDICATO DOS PROFESSORES DO ENSINO SUPERIOR PÚBLICO ESTADUAL DE LONDRINA E REGIAO, SINDICATO NACIONAL DOS DOCENTES DAS INSTITUICOES DE ENSINO SUPERIOR

ASSUNTO: UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA

PARECER: 33/20

Uniformização de jurisprudência. Revisão. Carreira do Magistério Público do Ensino Superior do Estado do Paraná. Tempo Integral e Dedicção Exclusiva (TIDE). Análise do regime jurídico. Reforma do entendimento fixado pelo Plenário.

Cuida-se de proposta de revisão da uniformização de jurisprudência firmada pelo Tribunal de Contas acerca da natureza jurídica e forma de incorporação do padrão remuneratório TIDE (Tempo Integral e Dedicção Exclusiva) nos proventos de aposentadoria dos professores do ensino superior do Estado do Paraná.

A proposta de revisão foi apresentada pelo Relator do expediente de uniformização de jurisprudência, Conselheiro Ivens Linhares, em razão da superveniência da modificação normativa oriunda da Lei nº 19.594/2018 (Despacho nº 336/19, peça nº 134), e acolhida pelo Colendo Plenário, que autorizou seu processamento (peça nº 136).

Em sua intervenção no expediente revisional, a Coordenadoria de Gestão Estadual reconheceu a criação de três regimes semanais distintos de trabalho para os professores universitários, porém asseverou que a legislação manteve a natureza provisória, transitória e precária da verba correspondente ao TIDE. Refletiu que tal parcela deveria ser paga em separado do vencimento básico, sendo incorporada aos proventos de inatividade proporcionalmente ao tempo de contribuição. Assim, reiterou a compreensão esposada na instrução do incidente de origem, opinando pela manutenção da tese fixada por esta Corte de Contas (Parecer nº 347/19, peça nº 145).

Por sua vez, a 7ª Inspeção de Controle Externo observou a existência de significativa modificação no contexto normativo, permitindo-se o ingresso do servidor diretamente no regime de tempo integral e dedicação exclusiva, o qual assumiu feição de verdadeiro regime de trabalho. Nesse pressuposto, consignou que “a retribuição financeira deve contemplar todas as condições para ele previstas, integrando o valor total do vencimento”. Referiu recente jurisprudência deste Tribunal acerca de Regime Diferenciado de Trabalho, de modo a impor o aumento proporcional do vencimento do cargo (Acórdão nº 437/19-STP). Observou que houve a fixação de valor nominal do vencimento básico correspondente ao regime de trabalho de tempo integral e dedicação exclusiva, servindo a estipulação de percentual em relação ao regime sem dedicação exclusiva unicamente para manutenção da proporcionalidade. Assim, manifestou-se pela alteração da compreensão fixada na uniformização de jurisprudência (Instrução nº 25/19, peça nº 146).

Examinando a controvérsia e com vistas a estimar o quantitativo de servidores atingidos pelo posicionamento do Tribunal de Contas, o Ministério Público de Contas solicitou a realização de diligência ao Poder Executivo, ao Parana Previdência e às unidades técnicas responsáveis pelo controle externo dos atos sujeitos a registro nesta Corte, para que informassem o total de aposentadorias que suportariam as consequências da deliberação neste incidente. De igual modo, pugnou pela oitiva da douta Procuradoria-Geral do Estado e pelo retorno às unidades instrutivas, para que se pronunciassem especificamente sobre o art. 5º da Lei nº 19.594/2018 (Requerimento nº 56/19, peça nº 147).

A primeira parte do pleito ministerial restou indeferida pelo Relator, ao fundamento de que este expediente se destina ao exame em tese das alterações legislativas operadas. Deferiram-se, no entanto, os demais pedidos (Despacho nº 1000/19, peça nº 148).

A Procuradoria-Geral do Estado respondeu à diligência proposta, iniciando por contextualizar a discussão e por observar que a Lei nº 19.594/2018 originou-se de projeto apresentado pelo Poder Executivo, o qual, entretanto, foi objeto de emendas substitutivas na Assembleia Legislativa. Nessa medida, asseverou que o texto do seu art. 5º tem redação obscura, dele podendo defluir duas interpretações: a de que o dispositivo estabeleceu tempo mínimo para a aposentadoria, ou a de que previu lapso correspondente à incorporação dos vencimentos aos proventos. Quanto à primeira hipótese, refletiu que a lei não se amoldaria aos requisitos constitucionais para a aposentadoria. Quanto à segunda, registrou os seguintes vícios de constitucionalidade: a possível deturpação do sistema de médias aritméticas introduzido pela Lei nº 10.887/2004 e endossado pela Constituição; a instituição de possível tempo de contribuição fictício; a violação à irretroatividade das leis; e o aumento de despesa previdenciária sem a correspondente fonte de custeio. Ademais, sustentou a ocorrência de possível violação à Lei de Responsabilidade Fiscal, pela suposta criação de despesa sem a observância de seus preceitos (peça nº 159). Ao fim, requereu a manutenção do entendimento fixado pelo Tribunal de Contas e juntou documentos (peças nºs 160 a 163).

Na sequência, retornaram os autos à CGE, que ratificou sua manifestação anterior, afirmando que havia considerado os efeitos do art. 5º da legislação em suas conclusões. Para tanto, reafirmou que “a TIDE se trata de uma verba transitória, a ser incorporada nos proventos de aposentadoria (...) de forma proporcional ao tempo de contribuição, consoante v. Acórdão nº 3155/14-STP” (Parecer nº 616/19, peça nº 164).

A 7ª ICE, de outro lado, debruçando-se sobre as interpretações propostas pela PGE, compreendeu que a norma insculpida no art. 5º do diploma legal comporta dois grupos distintos de destinatários, variando seus efeitos em relação a cada qual. Para o primeiro, formado pelos servidores que ingressarem na carreira após a edição da Lei nº 19.594/2018, segundo seu entendimento, o requisito laboral de 15 anos para incorporação aos proventos de aposentadoria equivaleria a pressuposto à inativação em si – pelo que sustentou a inconstitucionalidade do dispositivo. Aos servidores que já compunham a carreira, a unidade técnica sustentou a licitude da previsão legal, reportando-se aos fundamentos utilizados na uniformização de jurisprudência em debate para defender tratar-se de verba transitória, contingente e divisível (Informação nº 4/20, peça nº 165).

É o breve relato.

A possibilidade de rediscussão da tese fixada em sede de incidente de uniformização de jurisprudência tem assento regimental no art. 416-A e funda-se na superveniência de fatos jurídicos aptos a modificar o entendimento manifestado pelo Tribunal de Contas.

Nesse sentido, conforme se relatou, a presente proposta de revisão está relacionada com a promulgação da Lei nº 19.594/2018 e a definição normativa acerca do regime de trabalho de tempo integral e dedicação exclusiva, além da especial referência legal à incidência daquele regime jurídico sobre os processos pendentes de deliberação desta Corte.

Revedo a tramitação do expediente de uniformização, denota-se que o Ministério Público de Contas, no Parecer nº 3873/16 (peça nº 9), manifestou compreensão – que, afinal, veio a ser acolhida pelo Plenário no Acórdão nº 2847/16 (peça nº 11) – no sentido de que o acréscimo remuneratório correspondente ao regime horário de TIDE consistiria em *gratificação de serviço, de caráter transitório e contingente*, cuja incorporação aos proventos de inatividade deveria ocorrer *proporcionalmente ao tempo de efetiva contribuição*. Para tanto, verificou-se que a sujeição do docente a tal regime horário demandaria o atendimento de *condições especiais de trabalho* (art. 3º, § 3º da Lei nº 11.713/1997), determinadas segundo a *discricionariedade* da Instituição.

No seio do expediente revisional deflagrado pela Associação Paranaense das Instituições de Ensino Superior Público, reputamos *inexistente* a demonstração de fatos jurídicos que poderiam ensejar a modificação de tal entendimento, notadamente porque o regime normativo permanecia, até então, hígido (Parecer nº 4564/17, peça nº 67).

De fato, a redação original do art. 3º, § 3º da Lei nº 11.713/1997, que disciplina o regime jurídico da carreira do Magistério Superior do Estado do Paraná,

estipulava a criação de três regimes de trabalho, “*dedicação exclusiva, tempo integral 40 horas semanais e tempo parcial*”, assegurando, em seu art. 17, que o “*vencimento básico do regime de dedicação exclusiva em qualquer uma das classes é equivalente ao vencimento básico com carga horária de 40 (quarenta) horas semanais na classe correspondente acrescido do percentual de 55.0% (cinquenta e cinco ponto zero por cento)*”.

Esse desenho da estrutura funcional veio a ser alterado com o **advento da Lei nº 14.825/2005**, que conferiu nova redação ao mesmo art. 3º, § 3º. Tal qual evidenciou a instrução quando da discussão desta uniformização de jurisprudência, o tratamento legislativo anterior, embora se referisse ao regime horário de tempo integral e dedicação exclusiva como regime de trabalho, ocupou-se de detalhar condições específicas da prestação de serviço, qualificando a parcela adicional (art. 17) como gratificação.

Nesse contexto, sem pretender reexaminar o texto legal revogado, observava-se o impedimento ao ingresso na carreira diretamente no regime de TIDE (inciso I), a possibilidade de migração entre os regimes horários pelos docentes (inciso II), bem como o atendimento a específicas circunstâncias relacionadas à prestação de serviço (incisos V a VII) – inclusive, atender a um regime de proibições.

A novel Lei nº 19.594/2018, ao que nos parece, confere **tratamento distinto**, solucionando, em absoluto, a controvérsia (que, inclusive, extravasou ao Poder Judiciário) acerca da **qualificação do TIDE como regime de trabalho**. Por essa razão, com as devidas vênias aos entendimentos dissonantes, *alinhamo-nos desde logo à compreensão inicial manifestada pela 7ª ICE neste expediente revisional*, de modo a propor a **reforma** da tese fixada nesta uniformização de jurisprudência.

Com efeito, a **primeira modificação** trazida pelo diploma legal consistiu no alinhamento conceitual da dedicação exclusiva com a prestação de serviço em tempo integral. Assim, a nova redação do art. 3º, § 3º caracteriza a existência de **dois regimes de trabalho**: (i) o de **TIDE**, prestado sob o regime horário de quarenta horas semanais de atividade, em que é obrigatória a consecução de atividades de ensino e pesquisa e/ou extensão; e (ii) o de **tempo parcial**.

A partir da inserção do § 3ºA no mencionado dispositivo legal, vê-se que há possibilidade de o docente laborar sob a carga horária de tempo integral (quarenta horas semanais), mas *sem dedicação exclusiva*, o que se dará **excepcionalmente**, mediante aprovação de órgão colegiado superior da Instituição, para áreas com características específicas (inciso II).

Ademais, qualificando-se o TIDE como regime de trabalho, há expressa menção na legislação de que “*o edital de concurso público discriminará o regime de trabalho no qual será enquadrado o servidor ao ingressar na carreira docente*” (inciso III), razão pela qual há referência aos incisos do § 3º, anteriormente citado.

Embora tenha sido revogado o art. 17 da Lei nº 11.713/1997, ainda persiste o estabelecimento da **diferença percentual** entre o padrão remuneratório

aplicável ao regime de TIDE e o regime excepcional de tempo integral sem dedicação exclusiva, fixado em 55% (art. 3º, § 4º, inciso VI). Esclareceu o legislador, porém, que o “*vencimento básico da carreira do Magistério do Ensino Superior do Paraná, inclusive do regime de trabalho em tempo integral e dedicação exclusiva, é parcela única e indivisível, sobre o qual incidirão os adicionais e demais vantagens, conforme previsto em lei*” (inciso VII).

Em virtude desses matizes legislativos, denota-se que o processo legislativo tencionou a **resolução das questões sensíveis** antes opostas pelo Tribunal de Contas para **dissociar o regime horário do regime de trabalho** exercido pelos docentes do Magistério Superior – cuja compreensão importava na caracterização do acréscimo pecuniário referente ao TIDE como gratificação de serviço e, assim, imporia sua incorporação proporcional ao tempo de contribuição.

Com efeito, o novo ambiente normativo não só permite como **impõe** a interpretação de que **há apenas dois regimes de trabalho** ao qual se submetem os docentes – o de TIDE e o de tempo parcial. Como se referiu, a distinção entre carga horária e dedicação exclusiva é excepcional, devendo ser adotada por deliberação colegiada da Instituição de Ensino Superior em situações particulares.

Admitindo conformar-se o TIDE como regime de trabalho, verifica-se que inexistem quaisquer situações mais gravosas ou provisórias a ensejar a contraprestação mediante gratificação, dado que o traço de **transitoriedade** – essencial à qualificação anteriormente expendida – **não mais subsiste**. Ao revés, no novo contexto legal, o **ingresso** do docente já se fará no regime de TIDE (ou de tempo parcial), cuidando-se a alteração de regime de trabalho de hipótese extraordinária, a ser decidida no âmbito discricionário da Administração (art. 3º, § 3ºA, inciso V).

Ao lado disso, como bem observou a Inspeção desta Corte em sua primeira intervenção neste expediente,

O percentual acrescido ao vencimento do servidor integrante da carreira de docente do Magistério do Ensino Superior, previsto no inciso VI, do § 4º do art. 3º da Lei 11.713/97, incluído pela Lei nº 19.594/18, integra o vencimento básico, na medida em que é contraprestação pecuniária pelo exercício das atribuições do cargo, de acordo com as condições determinadas para a sua prestação (regime de trabalho).

Nesse aspecto, entende-se que a fixação do Regime de TIDE em percentual não afronta o disposto no art. 37, inciso XIII, da Constituição Federal, pois se trata de uma estruturação entre cargos da mesma carreira, mas com jornadas de trabalho diversas. (...) (Instrução nº 25/19, peça nº 146, fl. 6)

E essa previsão, ao nosso sentir, tem razão de ser no fato de que a dedicação exclusiva à docência obsta ao servidor “*a acumulação com outro cargo público ou com o desenvolvimento de outra atividade regular remunerada*”, nos termos da própria legislação. Precisamente nisto consiste a **definição do regime de trabalho**: no estabelecimento de normas jurídicas tendentes a regular a relação laboral entre o servidor e o Poder Público, tais como a carga horária, o plexo de

atribuições, as obrigações recíprocas, as vedações e a remuneração correspondente.

Nesse propósito, a percepção de que as modificações legislativas intentaram **esclarecer a conformação do TIDE como regime de trabalho** ressoa nítida em virtude da norma de transição inscrita no art. 4º da Lei nº 19.594/2018, que, embora tenha mantido os servidores então enquadrados em seus regimes de trabalho de origem (TIDE, T-40 ou Parcial), identificou aquelas previsões ao âmbito normativo recém-inaugurado¹.

Assentada, assim, a compreensão acerca das alterações operadas pela Lei nº 19.594/2018, resta-nos o exame acerca das disposições do seu **art. 5º**.

Este é o texto normativo a ensejar dúvidas:

Art 5º. Os docentes terão direito a aposentadoria, sendo que seus proventos de inatividade serão calculados segundo a legislação constitucional vigente, observado o período mínimo de contribuição para a previdência de quinze anos, sobre os vencimentos de seus respectivos regimes de trabalho, sendo TIDE, T-40 ou Parcial.

§ 1º. Para fins de contagem do período mínimo de quinze anos, de que trata o caput desde artigo, será computado o período de enquadramento anterior à publicação desta Lei no Regime de Tide, T-40 ou Parcial.

§ 2º. As regras previstas no caput e §1º deste artigo aplicam-se igualmente aos docentes que, na data de publicação desta Lei, encontram-se com seus processos de aposentadoria em trâmite ou em processo de homologação pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

De pronto, cabe salientar que tal dispositivo, como sustentou a douta Procuradoria-Geral do Estado, não constou do projeto de lei encaminhado pelo Poder Executivo à Assembleia Legislativa, mas decorreu da *regular* atividade parlamentar exercida no processo legislativo. Tendo a então Governadora do Estado vetado o texto aprovado, o Parlamento derrubou o veto – igualmente, no âmbito de suas atribuições constitucionais.

À primeira vista, como igualmente indicou a PGE, o dispositivo admite **duas possibilidades interpretativas**: a de que o docente, para adquirir o direito à aposentadoria, deveria cumprir o período mínimo de quinze anos no regime de trabalho em que estivesse submetido, ou a de que a incorporação aos proventos da remuneração correspondente ao regime de trabalho demandaria a contribuição por aquele prazo. Em se concluindo que o vencimento básico do regime TIDE é **parcela única e indivisível** – como já expusemos – a primeira hipótese seria inconstitucional por afronta direta ao contido no art. 40, § 4º da Constituição Federal, enquanto a segunda contrariaria as regras para cálculo de proventos previstas nas regras de transição anteriores à Emenda Constitucional nº 103/2019.

¹ **Art 4º.** Os servidores atualmente integrantes da carreira docente do Magistério Ensino Superior permanecem enquadrados em seus atuais regimes de trabalho, sendo Tide, T-40 ou Parcial, vigentes na data de publicação desta Lei, passando a ficar submetidos às normas nela estabelecidas.

Como **terceira via hermenêutica**, ainda, cabe registrar a hipótese de o dispositivo haver considerado a diferença remuneratória do TIDE como *gratificação* (na esteira da jurisprudência ainda vigente desta Corte) e, assim, ter proposto *lapso mínimo para sua incorporação integral*. A crítica, nesse caso, estaria relacionada à violação ao *princípio contributivo* e à necessária *proporcionalidade*.

Esse cenário conturbado sob a perspectiva teórica conduziu o raciocínio pela **diligência requerida** por este Ministério Público de Contas, com esteio no que dispõe o art. 20 da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro². Isso porque é bem provável que o dispositivo legal, gestado no âmbito do Poder Legislativo, tenha sido proposto como *medida moralizante*, porém *sem impor consequências práticas aos servidores afetados*. Dito de outra forma, **é bastante crível que a previsão do lapso mínimo de quinze anos para a incorporação remuneratória tenha sido erigida como restrição hábil a justificar o pagamento de parcela que, afinal, segundo esse mesmo critério, já seria devida a todos os docentes interessados.**

Nessa perspectiva, chama a atenção, com o devido respeito, a falta de tecnicidade empregada na redação legislativa: a uma, faz referência, no § 1º, ao “*período de enquadramento anterior à publicação desta Lei*”, ao passo que o próprio *caput*, em coerência com o art. 4º, esclarece que inexistente novo enquadramento; a duas, refere-se à competência constitucional desta Corte de efetuar o *registro* de atos de pessoal (art. 71, inciso III) como mera “homologação”, no § 2º.

De qualquer sorte, a despeito da linha argumentativa deduzida pela PGE e da interpretação restritiva proposta pela ICE em sua última intervenção, parece-nos que **a controvérsia não há de ser tratada**, por ora, **no âmbito deste incidente de uniformização de jurisprudência** – seja porque, ao que se tem notícia, *inexiste divergência de interpretação* entre os órgãos colegiados do Tribunal a esse respeito (pressuposto deste processo incidental), seja porque não se insere na *competência material* do Tribunal de Contas a *apreciação de constitucionalidade de atos normativos em tese*.

Na esteira do art. 21 da LINDB³, reputa-se **temerário** que esta Corte decrete a nulidade da norma legal independentemente da verificação de suas consequências jurídicas e administrativas. Em princípio, a despeito dos defeitos de redação pontuados na instrução (e reforçadas neste opinativo), **é possível extrair**

² Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as **consequências práticas da decisão**.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

³ Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas **consequências jurídicas e administrativas**.

Parágrafo único. A decisão a que se refere o **caput** deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.

normatividade conforme à Constituição do comando do mencionado art. 5º, haja vista a disposição de que os “*proventos de inatividade serão calculados segundo a legislação constitucional vigente*”. E, como se disse, é bastante provável que a quase unanimidade dos servidores que tenham direito à aposentadoria segundo as regras de transição preencham o “questionável” requisito temporal estabelecido na norma legal – de forma que **as eventuais situações de não atendimento**, sendo excepcionais, **poderão ser analisadas no momento e no escopo processual oportunos**.

Diante de todo o exposto, com fulcro no art. 416-A, parágrafo único do Regimento Interno, o Ministério Público de Contas manifesta-se pela **reforma do entendimento fixado nesta uniformização de jurisprudência**, de modo a definir-se que: **a parcela remuneratória percebida pelos docentes do Magistério Público do Ensino Superior do Estado do Paraná em razão do regime de trabalho Tempo Integral e Dedicção Exclusiva (TIDE) configura contraprestação pecuniária pelo exercício das atribuições do cargo, de acordo com as condições determinadas para a sua prestação, integralizando o vencimento básico do servidor e, portanto, devendo ser incorporada integralmente aos proventos de inatividade nas situações em que preenchidos os requisitos constitucionais transitórios autorizadores.**

Curitiba, 18 de fevereiro de 2020.

Assinatura Digital

FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas