



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 806898/15

ASSUNTO: UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA

ENTIDADE: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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

ADVOGADO / PROCURADOR: ALESSANDRA GASPAR BERGER, ANA PAULA KUCANIZ, ANDREIA BRIZOLA DE OLIVEIRA FURINI, CAROLINE FANTIN MARSARO, DANIELA DOS SANTOS TAVARES, DANIELA VOLKART MAINARDI, EDUARDO BARRETO DE SOUZA, FABIANE FERNANDA DA SILVA, FABIANO JORGE STAINZACK, FERNANDA YASUE KINOSHITA, GISELE CANTERGIANI DE FREITAS, GUILHERME CAVICCHIOLI UCHIMURA, HELOYSE CONTADOR ROCHA MAZIERO JAKIEMIV, ISABELLE GIONÉDIS GULIN, ISAC TEIXEIRA DE LIMA, JANAINA DE ASSIS, JEFFERSON RENATO ROSOLEM ZANETI, JOÃO LUIZ ARZENO DA SILVA, JOÃO PAULO OPUSZKA MACHADO, LUCIANA DE OLIVEIRA FELIX BORGES, MARCELO TRINDADE DE ALMEIDA, MARCIO PINTO, MICHELE CORREA, PATRICIA KAVETSKI SABADIN, RAFAEL AUGUSTO CASSOU, RAFAEL FORNECK BAHIENSE GOMES, RITA DE CASSIA RIBAS TAQUES, SUZANE MARIE ZAWADZKI, VIVIAN PIOVEZAN SCHOLZ TOHME, WELLINGTON NEVES SALMAZO

RELATOR: CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 3419/17 - Tribunal Pleno

Uniformização de Jurisprudência. Acórdão nº 2847/16, que fixou entendimento segundo o qual “a gratificação pelo regime de Tempo Integral e Dedicção Exclusiva – TIDE percebida pelos professores de Ensino Superior do Estado, prevista no artigo 17 da Lei Estadual n.º 11.713/1997, possui natureza jurídica de verba transitória e contingente, e deverá ser incorporada aos proventos de inatividade proporcionalmente ao tempo em que sobre ela houve efetiva contribuição, resguardados eventuais direitos adquiridos anteriormente à promulgação da Emenda Constitucional n.º 20/1998”. Revisão a pedido das entidades de Classe. Indeferimento preliminar dos pedidos de suspensão e de nulidade do processo. Manutenção da orientação anterior, com expedição de recomendação ao Governador de Estado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

1. Trata-se de processo de uniformização de jurisprudência, que tem por objeto manifestação plenária acerca da natureza jurídica e da forma de incorporação da verba TIDE – Tempo Integral e Dedicção Exclusiva, prevista no art. 17 da Lei Estadual nº 11.713/1997, nos proventos de aposentadoria dos professores de Ensino Superior do Estado do Paraná, em razão da existência de decisões conflitantes.

Após a regular instrução do feito, com as manifestações da Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Pessoal e do Ministério Público de Contas, pelo Acórdão nº 2847/16 – Pleno, por unanimidade de votos, foi fixada a seguinte orientação jurisprudencial:

a) a gratificação pelo regime de Tempo Integral e Dedicção Exclusiva – TIDE percebida pelos professores de Ensino Superior do Estado, prevista no artigo 17 da Lei Estadual n.º 11.713/1997, possui natureza jurídica de verba transitória e contingente, e deverá ser incorporada aos proventos de inatividade proporcionalmente ao tempo em que sobre ela houve efetiva contribuição, resguardados eventuais direitos adquiridos anteriormente à promulgação da Emenda Constitucional n.º 20/1998; e

b) a orientação ora fixada aplica-se a todos os processos pendentes de decisão desta Corte de Contas.

Depois de transitada em julgado a decisão, a Associação Paranaense das Instituições de Ensino Superior Público – APIESP apresentou, na peça 20, pedido de revisão, com efeito suspensivo, no qual suscitou, preliminarmente, a nulidade do Acórdão nº 2847/16 – Pleno, diante da ausência de participação de quaisquer das universidades estaduais, o que teria violado o princípio da ampla defesa e do contraditório.

No mérito, argumentou a necessidade de revisão do posicionamento quanto à natureza transitória da verba TIDE, afirmando, em resumo, que ela não tem natureza de gratificação, tal como concedida aos demais servidores públicos submetidos à lei 6.174/70, pois se trata de um regime remuneratório, que altera o vencimento básico, não sendo concedida em separado.

A fim de demonstrar a distinção entre a gratificação TIDE concedida aos demais servidores públicos estaduais e o regime TIDE dos professores universitários, citou diversos dispositivos legais, artigo 3º, §3º, inciso III, da Lei 11.713/97, com a redação dada pela Lei 14.825/2005, bem como o artigo 2º, §4º e o artigo 3º, §4º, III e V, ambos da Lei Estadual nº 14.825/2005, afastando, portanto, a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

aplicação das decisões judiciais citadas que se reportavam a servidores públicos estaduais.

Aduziu, ainda, que, do inciso III supracitado, extrai-se que a estrutura remuneratória dos professores universitários é composta por três parcelas, vencimento básico, adicional por titulação e adicional por tempo de serviço, acrescentando que a lei previu, somente, duas espécies de gratificações, conforme descritas no inciso V: gratificações por exercício em local e outras dissociadas da atividade docente.

Assim, concluiu que a TIDE não se subsume à espécie de gratificação nos moldes preconizados pela legislação específica.

Ainda em corroboração, destacou que, também a partir de uma interpretação literal, sistêmica e finalística (partindo da exposição de motivos da Lei 14825/2005), chega-se à conclusão de que a natureza jurídica do TIDE docente é de uma espécie de Regime de Trabalho e, não, de gratificação.

Mencionou, por fim, a garantia constitucional da irredutibilidade de vencimentos, na medida em que, caso prevaleça o entendimento do acórdão vergastado, com o "*desmembramento forçoso de verba*", haverá perdas salariais aos docentes, pois os adicionais incidem sobre o vencimento básico que hoje contempla o valor TIDE.

Por meio do Despacho nº 2544/16, peça nº 24, homologado na Sessão Ordinária do Tribunal Pleno de 17/11/2016, com fulcro no art. 416-A do Regimento Interno, foi conhecido o pedido de revisão formulado pela APIESP, sem, no entanto, conceder-lhe efeito suspensivo, para o fim de que, diante da relevância dos novos argumentos apresentados, aliados à repercussão desta decisão, inclusive, no valor dos vencimentos dos professores em atividade, fosse reaberta a discussão da matéria, com nova manifestação da Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Pessoal e do Ministério Público de Contas.

Na mesma oportunidade, restou afastado o reconhecimento da preliminar de nulidade, uma vez que o trâmite do incidente de uniformização de jurisprudência, nos moldes disciplinados pelos arts. 415 e 416 do Regimento Interno, não contempla a necessidade de manifestação dos interessados, haja vista que



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

busca uniformizar interpretações de dispositivos legais quando identificada divergência entre órgãos colegiados deste Tribunal.

Na sequência, apresentaram requerimento SINDIPROL/ADUEL - Sindicato dos Professores do Ensino Superior Público Estadual de Londrina e Região, ADUNICENTRO - Seção Sindical dos docentes da UNICENTRO e SESDUEM - Seção Sindical dos docentes da UEM, nas peças 27/30, no qual solicitaram sua inclusão como interessados, o que foi deferido pelo Despacho nº 2614/16.

Por meio de manifestação acostada na peça nº 34, as mesmas entidades anexaram parecer jurídico elaborado pelo prof. Dr. Romeu Felipe Bacellar Filho (peça 36), sobre a natureza jurídica das verbas pagas aos docentes em Regime de Tempo Integral e Dedicção Exclusiva, que sugere a revisão da posição adotada pelo Acórdão 2847/2016.

No curso da instrução, foi promovida a intimação do Paranaprevidência, comunicando-lhe a reabertura da discussão deste incidente e facultando-lhe a apresentação de razões complementares, o que foi realizado pelo ente previdenciário por meio da Informação nº 022/2017, acostada na peça 48.

A Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Pessoal, mediante Parecer nº 142/17, peça 49, diante da relevância da matéria e do possível interesse do Estado em apresentar seu posicionamento quanto ao tema, sugeriu a oitiva da Procuradoria-Geral do Estado, o que foi acolhido pelo Relator, por meio do Despacho nº 81/17.

Em resposta, a Procuradoria-Geral do Estado apresentou manifestação acostada nas peças 61/62, em consonância com o entendimento já exarado neste incidente, de que “(...) *não há como fugir à natureza de gratificação da verba TIDE prevista na Lei 11.713/1997. Trata-se evidentemente de vantagem pecuniária vinculada às condições diferenciadas em que o professor desempenha sua atividade. A percepção é, pois, transitória, temporária e eventual. O fato do art. 17 fazer menção a vencimento básico do TIDE não tem o condão de modificar a natureza de gratificação da verba (...)*”.

Diante disso, enfatiza que o “*posicionamento do Estado do Paraná, através de sua Procuradoria Geral, é no sentido de que o Tribunal de Contas do*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Paraná mantenha o entendimento anteriormente adotado no Acórdão 2847/16 – Tribunal Pleno, no processo nº 806898/15”.

Não por outro motivo, destacou o Procurador-Geral do Estado que a Legislação que trata do tema estaria a merecer uma revisão por parte do Poder Legislativo, sendo cabível registrar que a norma em questão, de fato, pode ensejar interpretações conflitantes.

Submetido o feito a análise da Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Pessoal, emitiu-se o Parecer nº 1344/17, juntado na peça 66, no qual, após analisar os argumentos apresentados pelos interessados e a legislação correlatada, concluiu que o regime de tempo integral e dedicação exclusiva aplicável à carreira do Magistério Público de Ensino Superior do Paraná corresponde à execução de atividades de pesquisa e extensão, sendo perene para a instituição e sazonal em relação aos docentes. Essa assertiva resultaria da impossibilidade legal de os docentes ingressarem na carreira exercendo as atividades de pesquisa e extensão aliado à necessidade do preenchimento de requisitos específicos para tanto.

Continua, fazendo a distinção entre “*regime de trabalho*” e “*regime remuneratório*”, afirmando que, por equívocos terminológicos adotados pela lei, resultou na denominação de vencimento básico para o acréscimo legal decorrente do regime de Tempo Integral e Dedicação Exclusiva –TIDE, que, diferentemente dos vencimentos básicos dos regimes parcial e integral, não foi fixado em valores nominais, mas, em percentual sobre o vencimento básico do regime integral, conforme art. 17 da Lei 11.713/97.

Afirma, por conseguinte, que vencimento básico decorre da retribuição pecuniária pelo exercício do cargo, nos regimes parcial e integral, inexistindo cargo para TIDE, inclusive, porque o pressuposto para o seu ingresso é, justamente, que o professor seja detentor de cargo no regime integral 40 horas. Dessa forma, concluiu que, de maneira equivocada, a lei denominou “*vencimento básico*” o que seria uma contraprestação pelo serviço efetivamente prestado, tanto que o servidor deixará de receber a citada parcela pecuniária quando não mais exercer as atividades de pesquisa e extensão.

Em seguida, passa a analisar os efeitos do reconhecimento da TIDE como vantagem pecuniária, quanto à proibição do efeito cascata, inexistência de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

violação à irredutibilidade de vencimentos, bem como a sua incorporação aos proventos de maneira proporcional ao tempo de contribuição.

Além disso, passou a sustentar a competência do Tribunal de Contas na aferição da legalidade do gasto público, o que compreende a política remuneratória dos servidores, trazendo distinções entre a legislação federal invocada e a estadual, sendo que na primeira, salvo exceções, há o permissivo de ingresso em dois regimes, integral com dedicação exclusiva ou parcial de 20 horas, diferentemente do que ocorre no Paraná, hipótese em que a submissão ao regime de TIDE é eventual, admitida quando evidenciada a necessidade experimentada pela instituição e a sua disponibilidade orçamentária, além de ser permitida apenas em relação aos docentes que ocupam o cargo de quarenta horas semanais.

Pelo exposto, opinou aquela unidade técnica que se mantenha incólume a decisão consubstanciada no Acórdão nº 2847/16 – Pleno.

Na mesma esteira foi o posicionamento ministerial exarado no Parecer nº 4564/17, peça 67:

Com efeito, o anterior parecer ministerial lançado nestes autos permanece íntegro, mesmo em face dos argumentos esposados na petição revisional – os quais foram ostensivamente replicados pela unidade técnica, cujo opinativo, por brevidade, endossamos.

Diante do exposto, o Ministério Público manifesta-se pelo conhecimento deste pedido de revisão, mantendo-se, entretanto, quanto ao mérito, a deliberação consubstanciada no Acórdão nº 2847/16-STP.

Terminada a fase de instrução, as Universidades Estaduais de Londrina, Maringá, Ponta Grossa e do Centro Oeste Paranaense, com fulcro no art. 357, §1º do Regimento Interno, apresentaram documento novo, nas peças 69/71, consistente em Nota Oficial da APIESP, publicada em 07/06/2017, que registra o compromisso público firmado entre o Governador do Estado do Paraná, o Secretário de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior Público, Secretário da Fazenda e os Reitores das sete Universidades Públicas Estaduais no tocante a questões afetas ao Ensino Superior, dentre elas, a tramitação de Projeto de Lei de autoria do Governo do Estado do Paraná, o qual dispõe sobre a natureza jurídica do regime de trabalho TIDE, bem como das regras para sua incorporação para fins de aposentadoria. Dessa forma, requereram a juntada do referido documento, bem como a suspensão da tramitação deste processo até ulterior aprovação do projeto de lei, tendo em vista



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

que o conteúdo da nova lei poderá influenciar decisivamente o juízo sobre a matéria da presente uniformização de jurisprudência.

Por fim, o Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior apresentou manifestação nas peças 72/78, na qual requereu o ingresso no feito como terceiro interessado, oportunidade em que apresentou razões relativas à incorporação integral do TIDE aos proventos, sustentando a sua natureza permanente, que não se confunde com gratificação, em obediência aos princípios da especialidade da norma e da legalidade.

Argumenta, ainda, que em reforço à afirmação sobre o regime TIDE, que incide contribuição previdenciária, e, portanto, integra a remuneração dos professores. Neste sentido, solução diversa afrontaria o princípio da causa suficiente, que impede o desconto previdenciário sem benefício.

Ao final, tece considerações sobre a importância do regime de trabalho TIDE para as Universidades Estaduais, extraído do art. 52 da Lei 9.394/96, que prevê “*as diretrizes e bases da educação nacional*”, bem como do art. 207 da Constituição Federal.

Diante dessas considerações, requereu a sua admissão como terceiro interessado, bem como que seja reformado o Acórdão nº 2847/2016, para uniformizar a jurisprudência no sentido de que o TIDE é padrão remuneratório do regime de trabalho dos docentes e, portanto, verba permanente a ser incorporada integralmente aos proventos.

Por meio do Despacho nº 1296/17, foi deferido o ingresso do Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES – SINDICATO NACIONAL) como terceiro interessado no processo, com a advertência, de que conforme dispõe o §6º do art. 347 do Regimento Interno, a manifestação apresentada será recebida como memoriais, tendo-se em conta que os autos já se encontram instruídos.

É o relatório.

2.1 Dos Pedidos de Suspensão da Tramitação do Processo:

Tendo-se em conta que a reabertura do presente incidente de Uniformização de Jurisprudência, provocada pelos próprios interessados que



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

espontaneamente ingressaram no processo, teve por objeto, exclusivamente, a discussão dos fundamentos da decisão contida no Acórdão nº 2847/16, deste Tribunal Pleno, referente à natureza da TIDE, para fins de análise das aposentadorias e pensões deferidas a seus beneficiários e dependentes, não há como suspender a tramitação deste processo, com base na notícia de que estaria em discussão projeto de lei que trata da matéria.

Além de se tratar de fato futuro e absolutamente incerto, em face do que dispõe expressamente o art. 71, III, da Constituição Federal, a análise dos atos de pessoal por esta Corte de Contas deve se dar com base na lei vigente à época dos fatos, qual seja, a Lei nº 11.713/97, sendo a interpretação de seus dispositivos o precípuo objeto da instauração desse incidente, cuja decisão, aliás, terá reflexo imediato em diversos processos em trâmite nesta Corte, ainda que não sobrestados, e no próprio órgão previdenciário, com relação à expedição de referidos benefícios.

Dessa forma, não há como considerar a discussão do mencionado projeto de lei como causa de sobrestamento, nos termos do art. 427 do Regimento Interno¹, nem, tampouco, como motivo de suspensão do processo, pela aplicação subsidiária do art. 313, V, do Novo Código de Processo Civil².

2.2 Preliminar de Nulidade do Acórdão 2847/16, do Tribunal Pleno

Ratifica-se, nessa oportunidade de julgamento, em conformidade com a manifestação da Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Pessoal (peça nº 66, fl.6/7), o entendimento já exarado no Despacho nº 2544/16 (peça nº 24), homologado na Sessão Ordinária do Tribunal Pleno de 17/11/2016, pela improcedência da nulidade suscitada, referente à falta de contraditório, uma vez que o trâmite do incidente de uniformização de jurisprudência, nos termos disciplinados

¹ **Art. 427.** No caso de a decisão de mérito depender da verificação de determinado fato que seja objeto de julgamento de outro processo, poderá o Relator, mediante decisão interlocutória, de ofício ou por provocação, determinar o sobrestamento, até decisão desse, pelo prazo máximo de 1 (um) ano, devendo comunicar essa decisão no órgão colegiado competente para o julgamento da causa, nos termos deste Regimento.

² Art. 313. Suspende-se o processo:

(...)

V - quando a sentença de mérito:

- a) depender do julgamento de outra causa ou da declaração de existência ou de inexistência de relação jurídica que constitua o objeto principal de outro processo pendente;
- b) tiver de ser proferida somente após a verificação de determinado fato ou a produção de certa prova, requisitada a outro juízo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

pelos arts. 415 e 416 do Regimento Interno, não contempla a necessidade de manifestação dos interessados, haja vista que busca uniformizar interpretações de dispositivos legais quando identificada divergência entre colegiados deste Tribunal.

Por esse motivo, aliás, o ingresso das diversas entidades representativas dos professores de ensino superior³ deu-se na condição de “*interessado*”, de que trata o art. 347, II, “c”, do Regimento Interno⁴, conforme expressamente indicado nos Despachos nº 2516/16 (peça nº 21), 2614/16 (peça nº 31) e 1296/17 (peça nº 79), e, não, como “*parte*” (inciso I do mesmo artigo), com o objetivo, apenas, de oportunizar nova discussão da matéria, dada sua relevância, sem qualquer implicação na validade da decisão anterior, que, inclusive, continuou eficaz, posto que, pelo mesmo Despacho nº 2544/16, foi indeferido o pedido de concessão de efeito suspensivo apresentado pela Associação Paranaense das Instituições de Ensino Superior Público – APIESP.

2.3 Da Natureza da TIDE, como Verba Transitória e Contingente

Conforme apontado no relatório, pela decisão contida no Acórdão nº 2847/16, do Tribunal Pleno, foi fixada orientação jurisprudencial no sentido de que “*a gratificação pelo regime de Tempo Integral e Dedicção Exclusiva – TIDE percebida pelos professores de Ensino Superior do Estado, prevista no artigo 17 da Lei Estadual n.º 11.713/1997, possui natureza jurídica de verba transitória e contingente, e deverá ser incorporada aos proventos de inatividade proporcionalmente ao tempo em que sobre ela houve efetiva contribuição, resguardados eventuais direitos adquiridos anteriormente à promulgação da Emenda Constitucional n.º 20/1998*” (grifamos).

³ Associação Paranaense das Instituições de Ensino Superior Público – APIESP, Sindicato dos Professores do Ensino Superior Público Estadual de Londrina e Região - SINDIPROL/ADUEL, Seção Sindical dos docentes da UNICENTRO – ADUNICENTRO, Seção Sindical dos docentes da Universidade Estadual de Maringá - SESDUEM e Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior ANDES – SINDICATO NACIONAL

⁴ Art. 347. São sujeitos do processo:

I - as partes, assim denominados os administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, abrangidos todos os assim qualificados, nos termos da Constituição da República e do Estado, do art. 3º, da Lei Complementar nº 113/2005, e legislação aplicável;

II - os interessados, assim denominados:

c) qualquer pessoa física ou jurídica que, sem ser parte, possua razão legítima para intervir no processo, reconhecida pelo relator, mediante despacho fundamentado, publicado no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

De acordo com as diversas manifestações das entidades de classe juntadas aos autos após essa decisão, o fundamento para a mudança de entendimento seria o fato de que, diversamente do que foi decidido, o TIDE configuraria regime de trabalho, cujo valor é incorporado ao vencimento básico por força do disposto no art. 3º, §4º⁵ e inciso IV⁶, e art. 17⁷, todos da Lei nº 11.713/1997, não se tratando, portanto, de mera gratificação temporária, o que seria corroborado pelo fato de não encontrar-se esse regime previsto no inciso III desse mesmo artigo⁸.

Improcedem, entretanto, os argumentos que dariam sustentação a esse fundamento.

Conforme já havia sido assentado na decisão anterior, essa natureza temporária advém de diversos condicionantes previstos em lei, que impedem considerar como possível sua incorporação à remuneração, na forma pretendida.

Nesse sentido, os expressos termos do inciso V do §3º do art. 3º, da mesma Lei, segundo o qual *“Para o ingresso e permanência no Regime de Tempo Integral e Dedicção Exclusiva - TIDE, os docentes deverão, obrigatoriamente, estar em consecução de projetos de pesquisa e extensão nas Instituições de Ensino Superior do Estado do Paraná, além de atender o disposto na lei e nas normas da instituição de ensino superior, ficando excepcionado o previsto na alínea “d”, do inciso VII deste parágrafo⁹”* (grifamos).

A propósito, merecem destaque as colocações da Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Pessoal, contidas no Parecer nº 1344/17, juntado na peça nº 66, de lavra do Analista de Controle, Dr. Wilmar da Costa Martins Junior:

As atividades de pesquisa e extensão são realizadas por meio de projetos aos quais os docentes ao mesmo tempo que aderem, podem se afastar por iniciativa própria ou ter

⁵ O vencimento básico da carreira do Magistério do Ensino Superior do Paraná será conforme a carga horária semanal do regime de trabalho integrado pelo docente, na forma do Anexo I da presente lei (...).

⁶ **IV** - a remuneração do cargo de Professor de Ensino Superior será calculada sobre o vencimento básico de seu regime de trabalho.

⁷ O vencimento básico do Regime de Tempo Integral e Dedicção Exclusiva – TIDE será 55% (cinquenta e cinco por cento) superior ao vencimento básico do regime integral 40 h.

⁸ **III** - a estrutura remuneratória do cargo de Professor de Ensino Superior compor-se-á do vencimento básico, Adicional de Titulação – ATT e Adicional por Tempo de Serviço – ATS.

⁹ A hipótese excepcionada diz respeito à permissão de manutenção do regime TIDE *“no exercício de função ou cargo de provimento em comissão inerente à administração da instituição, com redução da carga horária destinada às atividades de pesquisa e extensão”*.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

seu afastamento determinado pela administração, nos casos e condições previstos em seus regulamentos. O caráter temporário dos projetos supracitados resta também evidenciado na necessidade de sua aprovação pelos colegiados competentes, inclusive quanto a participação dos docentes, autorizando-o por um período determinado (fl. 8).

Destaque-se que esse caráter transitório é reforçado pela possibilidade de alteração do regime de trabalho, conforme a conveniência da instituição, nos exatos termos do inciso II do mesmo §3º, destacado, com muita propriedade, no mesmo parecer:

II - O regime de trabalho do docente poderá ser alterado, atendidas as demandas da instituição de ensino superior para as atividades de ensino, pesquisa e/ou extensão, observados os requisitos estabelecidos para cada regime e a disponibilidade orçamentária e financeira de pessoal da instituição, obedecida a legislação vigente (grifamos)

Em corroboração, agrega o Analista, de forma irretocável, o argumento de que a mesma lei, em seu art. 3º, §3º, I veda, de modo expresso e extreme de dúvida, o ingresso na carreira no referido Regime de Tempo Integral e Dedicção Exclusiva:

I - O edital de concurso discriminará o regime de trabalho parcial ou integral para ingresso que será integrado pelo docente, ficando vedado o ingresso no Regime de Tempo Integral e Dedicção Exclusiva – TIDE (grifamos).

Estabelece a mesma Lei, a propósito, no inciso IV do mesmo §3º, que *“O Regime de Tempo Integral e Dedicção Exclusiva - TIDE somente será aplicado ao Professor de Ensino Superior com regime de trabalho integral de 40 (quarenta) horas semanais, ficando vedada sua aplicação a regime de trabalho parcial”*, sendo seu valor o resultado da aplicação da alíquota de 55% sobre o vencimento básico desse mesmo regime de 40 horas, conforme previsão do art. 17, já mencionado.

Oportuno reproduzir, ainda o parágrafo único do art. 17, que reforça os condicionantes para a percepção da referida gratificação:

Para o ingresso e permanência no regime de dedicação exclusiva os professores deverão, obrigatoriamente, estar em consecução de projetos de pesquisa ou extensão, além de atender ao estabelecido na lei e nas normas da Instituição de Ensino Superior (grifamos).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Vale transcrever o seguinte extrato do parecer da Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Pessoal, em que esses mesmos dispositivos legais são analisados conjuntamente:

Da leitura dos dispositivos acima colacionados, verifica-se que **as atividades de pesquisa e extensão a que, eventualmente, se submetem os docentes** constituem tarefas desempenhadas de modo ocasional, ou seja, é algo extraordinário ou adicional às atividades rotineiras do cargo. Destarte, não estamos negando **tratar-se de atividade perene da instituição** e nem esquecendo que estão **inseridas nas atribuições do docente**, previstas na própria lei. Estamos reafirmando, apenas, o **caráter transitório da atividade do ponto de vista do docente**.

A impossibilidade legal de os docentes ingressarem na carreira exercendo as atividades de pesquisa e extensão aliado à necessidade do preenchimento de requisitos específicos para tanto, revelam o caráter suplementar da atividade para a carreira docente. Insistimos: **o caráter suplementar** das atividades de pesquisa e extensão **para o docente/professor** não se aplica à instituição (grifos e destaques no original).

Trata-se de situação absolutamente insofismável e extreme de dúvida.

O condicionamento de sua percepção ao efetivo exercício de atividade de atividade de pesquisa e extensão, reiterado em diversos dispositivos legais, aliado à correlata possibilidade de exclusão desse benefício, por ato discricionário da entidade, caracteriza o TIDE, de forma inquestionável, como uma gratificação temporária, a ser calculada com a aplicação do percentual de 55% sobre o vencimento básico do regime de 40 horas, nos termos do art. 17, *caput*, da mesma lei.

Ressalte-se nesse ponto, que a tese defendida a fl. 26 do parecer juntado na peça nº 36, segundo a qual “a TIDE tem caráter permanente e integra o vencimento base dos docentes universitários do Estado do Paraná” conflita, de forma absolutamente inconciliável com esse caráter temporário e condicional que a Lei nº 11.713/97 expressamente lhe confere, nos diversos dispositivos citados (inciso I, II, IV e V do §3º do art. 3º e parágrafo único do art. 17).

Acrescente-se que esse mesmo caráter provisório impede que se reconheça tratar-se de gratificação inerente ao exercício do cargo, hipótese na qual, por definição, sua exclusão não poderia ocorrer, por se tratar de vantagem de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

natureza vinculada, que deveria ser garantida a todos os ocupantes desse mesmo cargo.

Nesse ponto, aliás, a própria defesa, por meio do parecer juntado na peça nº 36, de lavra do Professor Romeu Felipe Bacellar Filho, deixa clara a dissociação do exercício do TIDE das atribuições originárias do cargo de professor, ao reconhecer que *“quanto à competência discricionária de cada universidade para o quantitativo de docentes em cada regime não é absoluta. Por força do princípio da indissociabilidade do ensino, pesquisa e extensão do art. 207 da Constituição a Administração deverá sempre resguardar um percentual mínimo em regime de trabalho de dedicação integral e exclusiva (TIDE), o qual é intrínseco à estrutura universitária e por definição de natureza permanente”* (fls. 22/23, grifamos).

Havendo um espaço de discricionariedade reservado à escolha dos profissionais que terão acréscimo remuneratório decorrente da concessão dessa vantagem, por óbvio, não se está diante de uma atividade inerente ao cargo em relação ao qual se deu o respectivo concurso público.

Nesse ponto, aliás, vale ressaltar, em favor da desconstituição da natureza permanente do TIDE, a vedação do ingresso do professor nesse mesmo regime, de que trata o inciso I do §3º do art. 3º da Lei nº 11.713/97, já transcrito, o que impede, por si só, que seja ele considerado com parcela integrante da remuneração, inerente ao exercício do cargo.

Ainda nessa linha de raciocínio, oportuna a distinção feita pelo Dr. Wilmar da Costa Martins Junior, entre o TIDE e os demais regimes:

Indubitavelmente o regime de tempo integral e dedicação exclusiva, pela sua natureza, possui características especiais que o distingue dos demais.

Os docentes poderão ingressar na carreira tanto sob o regime parcial quanto integral, e assim permanecer durante toda a vida funcional até sua inativação. Porém, no regime de tempo integral e dedicação exclusiva não ocorre o mesmo. Jamais os docentes estarão vinculados ao regime de TIDE durante toda a sua vida funcional, uma vez que sequer podem ingressar sob tal regime.

Quanto ao docente, o regime de tempo integral e dedicação exclusiva, é discricionário ao passo que os regimes parcial e integral são vinculantes. Ao primeiro, o docente pode ser submetido enquanto aos demais estará obrigatoriamente vinculado. O docente não deixará de ocupar o cargo de Professor de Ensino Superior se não estiver submetido ao regime de tempo integral e dedicação exclusiva, mas para ocupar o cargo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

necessariamente estará vinculado a um dos outros regimes segundo a previsão do edital do concurso.

O regime de tempo integral e dedicação exclusiva é um regime de trabalho tal qual o são os regimes de revezamento, plantão, de escala e etc. O regime de trabalho diz respeito à forma como ele é prestado. Apenas isso. A forma/regime de remuneração para contraprestação do serviço prestado é independente e delimitada pelas normas legais e constitucionais.

2.4. Da Distinção entre “Regime de Trabalho” e “Regime Remuneratório”

Essa distinção entre os regimes de trabalho, acima reproduzida, conduz, necessariamente, a uma outra dicotomia, destacada no mesmo opinativo técnico, a fls. 11/12, que deve ser feita entre “*regime de trabalho*” e “*regime remuneratório*”, excluindo-se a interdependência entre ambos, bem como, corrigindo-se, na interpretação da Lei nº 11.713/1997, as impropriedades formais indicadas em dispositivos isolados.

O regime remuneratório define a forma de cálculo da retribuição a ser paga ao servidor pelos serviços prestados, que, excetuados os casos de subsídios pagos em parcela única, de que trata o §4º do art. 39 da Constituição Federal, é composta pelo vencimento básico e pelas demais vantagens pecuniárias, conforme conceitos doutrinários trazidos no parecer jurídico juntado na peça nº 36, do Professor Romeu Felipe Bacellar Filho (fls. 12/13), repetidos e complementados no parecer da Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Pessoal, juntado na peça nº 66, fls. 11/12 e 13:

O vencimento básico corresponde, apenas, à retribuição pecuniária pelo simples exercício do cargo. Da doutrina, as lições de José dos Santos Carvalho Filho¹:

A remuneração básica consiste na importância correspondente ao cargo ou ao emprego do servidor. Cuida-se do núcleo remuneratório. A ele podem, ou não, ser acrescidas outras parcelas.

Vencimento é a retribuição pecuniária que o servidor percebe pelo exercício de seu cargo, conforme a correta conceituação prevista no estatuto funcional federal (art. 40, Lei nº 8.112/1990). Emprega-se, ainda, no mesmo sentido vencimento-base ou vencimento-padrão. Essa retribuição se relaciona diretamente com o cargo ocupado pelo servidor: todo cargo tem seu vencimento previamente estipulado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

No mesmo sentido, sintetizou Marçal Justen Filho¹:

Vencimento é a remuneração básica de um cargo ou função.

(...)

Novamente, colhe-se as lições de José dos Santos Carvalho Filho¹: Vantagens pecuniárias são as parcelas pecuniárias acrescidas ao vencimento-base em decorrência de uma situação fática previamente estabelecida na norma jurídica. Toda vantagem pecuniária reclama a consumação de certo fato, que proporciona o direito à sua percepção. Presente a situação fática prevista na norma, fica assegurado ao servidor o direito subjetivo de receber o valor correspondente à vantagem. Esses fatos podem ser de mais diversas ordens: desempenho das funções por certo tempo; natureza especial da função; grau de escolaridade; funções executadas em gabinetes de chefia; trabalho em condições anormais de dificuldades, etc.

No mesmo diapasão, ensina Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹:

Com relação às vantagens pecuniárias, Hely Lopes Meirelles faz uma classificação que já se tornou clássica; para ele, “vantagens pecuniárias são acréscimos ao vencimento do servidor, concedidas a título definitivo ou transitório, pela decorrência do tempo de serviço (ex facto temporis), ou pelo desempenho de funções especiais (ex facto officii), ou em razão das condições anormais em que se realiza o serviço (propter laborem), ou finalmente, em razão de condições pessoais do servidor (propter personam). As duas primeiras espécies constituem adicionais (adicionais de vencimento e adicionais de função), as duas últimas formam a categoria das gratificações de serviço e gratificações pessoais.

*A despeito da classificação histórica de Hely Lopes Meirelles quanto às **vantagens pecuniárias** – adicional ou gratificação –, a doutrina converge no sentido de que tais verbas **restam configuradas quando se constata o desempenho de atividades especiais** em relação àquelas normais e ou rotineiras do cargo.*

Já o regime de trabalho define a forma com que a prestação dos serviços é realizada, notadamente, quanto à carga horária a ser observada e outras condições que a lei vier a prever, como é o caso da dedicação exclusiva, de modo que parcelas correspondentes a essas mesmas condições podem definir o valor do vencimento básico ou consistirem em vantagens pecuniárias a serem acrescidas a esse vencimento, cabendo essa definição à análise de cada caso, conforme sua própria natureza, à luz dos conceitos doutrinários mencionados, sem a obrigatória correlação entre as duas categorias.

No caso dos professores sujeitos às regras da Lei nº 11.713/97, tendo-se em conta o fato de que o início da carreira se dá obrigatoriamente, no



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

regime de 40 ou de 20 horas semanais, sendo vedado o ingresso no regime de TIDE (art. 3º, §3º, I), o vencimento básico, nos termos definidos pela doutrina, só pode ser aquele correspondente a essas duas situações, de regime de trabalho integral ou parcial.

Dessa forma, é evidente que o a referência de art. 17 ao “*vencimento básico do Regime de Tempo Integral e Dedicção Exclusiva-TIDE*” não pode ser entendida em seu sentido literal, mas, dentro do contexto finalístico e sistemático de toda essa Lei, que consagra essa condição, ainda que sob a denominação de “*regime de trabalho*”, como temporária e condicionada, conforme largamente exposto.

Nesse sentido, aliás, a manifestação da Procuradoria Geral do Estado, subscrita pelas Ilustres Procuradoras, Dra. Anete Cristina de Andrade Gaio e Karina Locks Passos, ao destacarem a impropriedade do texto do art. 17, em confronto com todos os demais dispositivos legais analisados:

Dessa forma, após a análise de todos esses elementos, não há como fugir à natureza de gratificação da verba TIDE prevista na Lei 11.713/1997. Trata-se evidentemente de vantagem pecuniária vinculada às condições diferenciadas em que o professor desempenha sua atividade. A percepção é, pois, transitória, temporária e eventual.

O fato do art. 17 fazer menção a *vencimento básico* do TIDE não tem o condão de modificar a natureza de gratificação da verba. Inapropriadamente o legislador utilizou o termo *vencimento básico* para fixar o percentual a ser pago aos professores a título de gratificação por tempo integral e dedicação exclusiva; contudo, em seguida, o parágrafo único não deixa dúvidas acerca da natureza de gratificação.

(...)

Assim, não se trata, a vantagem ora discutida, de um regime de trabalho pelo qual todos fazem jus, mas, sim, de gratificação de natureza transitória e atribuída em razão do tipo de trabalho e das condições de serviço (fl. 6 da peça nº 62/63).

Vale acrescentar em reforço, que esse mesmo artigo, em seu parágrafo único, estabelece o valor da TIDE como resultante da incidência do índice de 55% sobre o vencimento básico do regime integral de 40 horas, metodologia essa comumente utilizada para a fixação do valor de gratificações, e que afastaria, por si só, a natureza de “*vencimento básico*” ao produto dessa operação, visto que não se trata, nessas condições, da remuneração básica do cargo ou função, mas, de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

uma vantagem derivada, agregada ao vencimento básico do cargo de ingresso pelo concurso público, de 40 horas.

Esse argumento também foi abordado pelo Dr. Wilmar da Costa Martins Junior, em seu brilhante parecer, nos seguintes termos:

Não é por outra razão que a retribuição pecuniária pelo exercício do cargo – o *vencimento básico* – nos regimes parcial e integral estão previstos apenas em valores nominais no Anexo I da lei, ao passo que a contraprestação pelo trabalho prestado sob o regime de tempo integral e dedicação exclusiva foi previsto no texto legal¹⁰ como um “acréscimo” remuneratório vinculado ao vencimento básico do regime integral (fl. 12).

A propósito, aliás, pertinente a observação da douta Procuradoria Geral do Estado, no sentido de que *“O argumento de que a vantagem TIDE, no contracheque do professor, não estar discriminada e sim embutida no vencimento básico, não descaracteriza a natureza da verba. Questões administrativas relativas ao processamento do pagamento é questão outra, estranha à discussão jurídica que ora se trava e, por certo, sem força para modificar o entendimento acima exposto. Da mesma forma, consequências que esse posicionamento possa, na prática acarretar à remuneração dos ativos não transmuda a natureza da verba e deve ser dirimida em sede própria”* (fls. 9/10 da peça nº 62).

Por esse mesmo motivo, considerando que as categorias jurídicas devem ser definidas conforme sua natureza, e não, apenas, por sua nomenclatura, também o rol das parcelas da estrutura remuneratória de que trata o III do §4º do art. 3º deve ser interpretado como não taxativo, de forma que se considere, além do Adicional de Titulação e do Adicional por Tempo de Serviço, o próprio TIDE como nele incluído, por se tratar da única interpretação consentânea com sua própria natureza, de vantagem pecuniária e, não, de vencimento básico.

Como mera ilustração, vale mencionar a observação feita pelo mesmo Parecerista, no início de seu trabalho, no sentido de que *“O fato é que ao lado dos conceitos jurídicos construídos ao longo do tempo no âmbito do direito administrativo brasileiro, a produção legislativa, eventualmente desprovida de critérios técnicos ou dos cuidados necessários, acaba por deturpá-los, fazendo*

¹⁰ Art. 17 da Lei nº 11.713/1997 na [redação dada pela Lei 14825 de 12/09/2005](#).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

emergir “novos conceitos” e/ou situações juridicamente insolúveis, especialmente no trato de temas inerentes à remuneração dos agentes públicos” (fl. 7).

2.5 Do Tratamento da Matéria pela Legislação Federal

Antes de enfrentarmos o comparativo lançado no parecer juntado na peça nº 36, de lavra do Professor Romeu Felipe Bacellar Filho, mostra-se conveniente abordar as premissas que introduzem a tese defendida, favorável à natureza da TIDE como regime que encerra deveres funcionais, em contraposição à ideia de tratar-se de condições para o recebimento da verba correspondente, à luz do princípio da *“indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”*, com sustentação no art. 207 da Constituição Federal¹¹ e no art. 43 da Lei nº 9394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação)¹².

Nesse ponto, é importante deixar assentado que, em nenhum momento, esta Corte de Contas deixou de reconhecer a importância da pesquisa científica e das atividades de extensão universitária, nem muito menos a *“necessidade de profissionalização dos professores”*, indicada a fls. 10 do mesmo parecer, juntado na peça nº 36.

O que se busca é, justamente, dar conformidade à aplicação desses princípios e diretrizes programáticas à luz do que dispõe, objetivamente, a Lei nº 11.713/97, na parte que regulamente as condições e a forma de pagamento da TIDE

¹¹ Art. 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

¹² Art. 43. A educação superior tem por finalidade:

- I - estimular a criação cultural e o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo;
- II - formar diplomados nas diferentes áreas de conhecimento, aptos para a inserção em setores profissionais e para a participação no desenvolvimento da sociedade brasileira, e colaborar na sua formação contínua;
- III - incentivar o trabalho de pesquisa e investigação científica, visando o desenvolvimento da ciência e da tecnologia e da criação e difusão da cultura, e, desse modo, desenvolver o entendimento do homem e do meio em que vive;
- IV - promover a divulgação de conhecimentos culturais, científicos e técnicos que constituem patrimônio da humanidade e comunicar o saber através do ensino, de publicações ou de outras formas de comunicação;
- V - suscitar o desejo permanente de aperfeiçoamento cultural e profissional e possibilitar a correspondente concretização, integrando os conhecimentos que vão sendo adquiridos numa estrutura intelectual sistematizadora do conhecimento de cada geração;
- VI - estimular o conhecimento dos problemas do mundo presente, em particular os nacionais e regionais, prestar serviços especializados à comunidade e estabelecer com esta uma relação de reciprocidade;
- VII - promover a extensão, aberta à participação da população, visando à difusão das conquistas e benefícios resultantes da criação cultural e da pesquisa científica e tecnológica geradas na instituição.
- VIII - atuar em favor da universalização e do aprimoramento da educação básica, mediante a formação e a capacitação de profissionais, a realização de pesquisas pedagógicas e o desenvolvimento de atividades de extensão que aproximem os dois níveis escolares.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

e seus reflexos na definição dos proventos de aposentadoria e pensão dos professores, devendo-se reconhecer que a regulamentação da matéria, por meio da legislação de cada ente federativo é que dará a efetiva definição a matéria, não havendo, *a priori*, um modelo único e obrigatório a ser adotado em toda a Federação.

Independente das particularidades desse modelo, contudo, não há como afastar o pressuposto de que o regime jurídico de todo e qualquer servidor deve submeter-se aos comandos estritos da legalidade e que sua implementação, para efeito de fixação do valor da remuneração e das condições de trabalho, deve se dar em estrita obediência aos princípios da publicidade e transparência, haja vista que é pública a origem dos recursos de seu custeio.

Por esse motivo, deve ser rechaçado, de forma peremptória e definitiva, o argumento de incompetência desta Corte de Contas para o conhecimento da matéria, lançado no item 6 do mesmo parecer juntado na peça 36 (fls. 30/32), em que se imputa a essa atividade fiscalizatória, inclusive, ofensa ao princípio da Separação de Poderes, de que trata o art.2º da Constituição Federal.

No exercício de sua competência constitucional, de que trata o art. 71, VIII, da Constituição Federal, como órgão externo de controle, é dever dos Tribunais de Contas fiscalizar, a observância das mesmas premissas legais que justificam o pagamento de qualquer vantagem aos servidores públicos, e, no caso das aposentadorias e pensões, por força do que dispõe o inciso III do mesmo artigo, verificar se forma de cálculo dos proventos se reveste dessa mesma legalidade.

Ainda dentro desse propósito, releva notar que essa atividade de fiscalização em nada conflita com a autonomia das universidades estaduais, valendo reproduzir, por brevidade, o seguinte extrato desse mesmo Acórdão 1527/17, que tratou da matéria, aprovado por unanimidade por este Tribunal Pleno:

Ressalte-se que a transparência e o controle pretendido de nenhuma forma enfraquecem a alegada autonomia administrativa de que devem gozar as universidades estaduais, no campo de sua atuação operacional, como geradoras e propagadoras do conhecimento, mas, ao contrário, fortalecem essa posição, tornando pública a legalidade e legitimidade de seus gastos com pessoal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Com relação ao Acórdão nº 2519/2014, do Tribunal de Contas da União, citado pelo mesmo parecer juntado na peça nº 36, a fls. 31/32, importante observar que esse julgamento não se referiu à aplicação específica de algum dispositivo de lei, como é o caso da interpretação da Lei nº 11.713/ 97, que ora se busca consolidar, em sede de uniformização de jurisprudência, mas, em representação formulada pela Secretaria de Fiscalização de Atos de Pessoal – SEFIP, acerca de manifestação desse Tribunal sobre “*eventual tempo mínimo de permanência no regime de dedicação exclusiva para que os professores do ensino superior e do ensino básico, técnico e tecnológico das instituições de ensino superior levem para a aposentadoria a remuneração do referido regime*”.

O parecer técnico, acolhido integralmente pelo relator do Acórdão, Min. José Jorge, dá o efetivo contorno do que foi tratado, não reproduzido nos presentes autos, de forma clara, pela defesa:

25. Não obstante as universidades mencionadas terem estabelecido regras próprias para regulamentar a matéria objeto desta representação, não podemos garantir que todas as instituições federais de ensino do País estejam adotando medida semelhante, uma vez que as páginas da internet dessas instituições nem sempre permitem consultar os normativos acerca do regime de trabalho dos docentes.

26. Nessa situação, e considerando que o cerne da questão não diz respeito ao estabelecimento de restrições às regras de aposentadoria, mas ao regime de trabalho – assunto que se insere na esfera do poder discricionário da Administração –, julgamos conveniente que o Tribunal expeça recomendação ao Ministério da Educação para que faça gestões junto às instituições federais de ensino para adotarem regra análoga a existente nas mencionadas universidades federais.

Discutiu-se, assim, abstratamente, a possibilidade de o TCU fixar um tempo mínimo para a incorporação dessa vantagem, objeto esse totalmente distinto do presente incidente processual, que trata, especificamente, da aplicação da Lei Estadual mencionada às aposentadorias e pensões de professores de universidades estaduais, para efeito do exercício da competência constitucional referente ao exame da legalidade desses atos, situação essa ressalvada na própria ementa do acórdão citado¹³.

¹³ 9.2 determinar ao Ministério da Educação que faça gestões junto às diversas entidades federais de ensino (universidades e Institutos de Educação, Ciência e Tecnologia), para que incluam, em seus regulamentos, caso ainda não tenham feito, norma que vede a mudança de regime de trabalho para o de dedicação exclusiva do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Outrossim, assentadas as premissas de que, na forma tratada pela Lei nº 11.913/97, o TIDE possui natureza de gratificação temporária e condicionada, a ser incorporada ao valor do vencimento básico do regime de dedicação integral, não inerente às atribuições do cargo de professor, deve ser afastada a possibilidade de paralelo com o tratamento dado à matéria pela legislação federal, assinalado pela defesa.

Nesse ponto, por brevidade, vale a transcrição do seguinte extrato, ainda do mesmo Parecer da Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Pessoal, que tratou a matéria de forma irrefutável:

Com a devida vênia dos entendimentos contrários, o tratamento dado à matéria em âmbito federal nos parece distinto daquele encartado na legislação estadual em debate. Lá, são dois os regimes de trabalho admitidos: quarenta horas semanais em tempo integral e dedicação exclusiva ou vinte horas em tempo parcial. Apenas excepcionalmente o regime integral de quarenta horas não consistirá em dedicação exclusiva.

Lei nº 12.772/2012:

Art. 20. O Professor das IFE, ocupante de cargo efetivo do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal, será submetido a um dos seguintes regimes de trabalho:

I - 40 (quarenta) horas semanais de trabalho, em tempo integral, com dedicação exclusiva às atividades de ensino, pesquisa, extensão e gestão institucional; ou

II - tempo parcial de 20 (vinte) horas semanais de trabalho.

§ 1º Excepcionalmente, a IFE poderá, mediante aprovação de órgão colegiado superior competente, admitir a adoção do regime de 40 (quarenta) horas semanais de trabalho, em tempo integral, observando 2 (dois) turnos diários completos, sem dedicação exclusiva, para áreas com características específicas.

§ 2º O regime de 40 (quarenta) horas com dedicação exclusiva implica o impedimento do exercício de outra atividade remunerada, pública ou privada, com as exceções previstas nesta Lei.

§ 3º Os docentes em regime de 20 (vinte) horas poderão ser temporariamente vinculados ao regime de 40 (quarenta) horas sem dedicação exclusiva após a verificação de inexistência de acúmulo de cargos e da existência de recursos orçamentários e financeiros para as despesas decorrentes da alteração do regime, considerando-se o caráter especial da atribuição do regime de 40 (quarenta) horas sem dedicação exclusiva, conforme disposto no § 1º, nas seguintes hipóteses:

I - ocupação de cargo de direção, função gratificada ou função de coordenação de cursos; ou

II - participação em outras ações de interesse institucional definidas pelo conselho superior da IFE.

professor que esteja há, no mínimo, cinco anos de adquirir o direito à aposentadoria, em qualquer das modalidades previstas na legislação em vigor e que o TCU poderia vir a apreciar pela ilegalidade os atos de aposentadoria que não preencha essa determinação (grifamos).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ao contrário do previsto na legislação estadual, na federal é possível assegurar que o docente não tem opção. Ou trabalha em regime de dedicação exclusiva ou perde o cargo, salvo se estiver em regime parcial de vinte horas. A exceção prevista no §1º do artigo 20 deve ser tratada como tal.

Usufruindo da sua autonomia federativa, a nosso sentir, o Estado do Paraná optou por instituir dois cargos de Professor de Ensino Superior, um de quarenta horas semanais com opção de exercer, eventualmente, atividade de pesquisa e extensão e outro parcial.

É cristalino que o legislador buscou gratificar com um percentual de 55% em seu vencimento básico, aquele docente que, além de suas atividades normais, quando em regime de 40 horas, se propuser a disseminar seus conhecimentos através de projetos de pesquisa e extensão.

Destarte, é imperioso verificar o contexto e os aspectos fáticos que circundam os julgados do Superior Tribunal de Justiça e do TCU mencionados no parecer elaborado pelo Doutro Professor Romeu Bacellar. Colhe-se do voto condutor e do Acórdão nº 2519/2014-TCU-Plenário:

5. Todavia, a regulamentação, no âmbito das universidades, das condições ou requisitos necessários à assunção do regime de dedicação exclusiva não viola direito individual. A essas instituições foi atribuída, por força da Portaria MEC nº 475/1987 (art. 5º), nos termos do art. 64 do Decreto nº 94.664/1987, que regulamentou a Lei nº 7.596/1987, a competência para expedição de normas que regulamentem os critérios de alteração do regime de trabalho dos professores. Nesse sentido o Acórdão 1660/2014-P.

6. Assim, como registrado pela unidade técnica, várias universidades já possuem normas que estabelecem, *“de modo geral, vedações no sentido de que, a partir de determinado tempo faltante para aquisição do direito à aposentadoria, não seja autorizada a mudança de regime de trabalho, notadamente para o de dedicação exclusiva. Na UFG, UFPE e UFES, por exemplo, esse tempo é de cinco anos e na UNB, de dez anos.”*

7. Como já se manifestou o Poder Judiciário, tais restrições visam impedir que *“o servidor que ao longo de sua vida funcional esteve vinculado ao regime de trabalho de 20 ou de 40 horas semanais seja contemplado com uma aposentadoria no regime de dedicação exclusiva, tendo permanecido neste último por apenas alguns meses”* (Agravo Interno em Apelação em Mandado de Segurança nº 1997.50.01.001638-2, TRF/2ª região).

[...]

9.2 determinar ao Ministério da Educação que faça gestões junto às diversas entidades federais de ensino (universidades e Institutos de Educação, Ciência e Tecnologia), para que incluam, em seus regulamentos, caso ainda não tenham feito, norma que vede a mudança de regime de trabalho para o de dedicação exclusiva do professor que esteja há, no mínimo, cinco anos de adquirir o direito à aposentadoria, em qualquer das modalidades previstas na legislação em vigor e que o TCU



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

poderia vir a apreciar pela ilegalidade os atos de aposentadoria que não preencha essa determinação.

O Estado do Paraná, no exercício de seu poder de auto-organização e de legislar autonomamente, **estabelece contornos distintos** daquele experimentado no âmbito federal na medida em que lá o próprio cargo exige a dedicação exclusiva e aqui há expressa vedação de investidura no cargo sob tal regime, ou seja, o cargo em si não é de dedicação exclusiva. Nesse sentido, a jurisprudência reconhece e contempla as particularidades de cada legislação:

RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. PROFESSOR DE EDUCAÇÃO SUPERIOR. ASSESSOR DE PRÓ-REITORIA. REGIME DE DEDICAÇÃO EXCLUSIVA EM CARÁTER TEMPORÁRIO. BASE DE CÁLCULO DA PENSÃO POR MORTE. DESCABIMENTO.

1. Nos termos da Lei Complementar nº 100/2002, do Estado do Mato Grosso, o regime de dedicação exclusiva com jornada de quarenta horas é deferido ordinariamente ao Professor Titular portador do Título de Livre-Docente e excepcionalmente ao Professor Assistente ou Adjunto envolvido em projetos institucionais de pesquisa ou no exercício de função de gestão universitária.

2. **O regime de dedicação exclusiva**, quando **concedido ao Professor envolvido em projetos institucionais** e ao Professor no exercício de função de gestão, **possui natureza temporária** e a sua remuneração não serve de base para o cálculo da aposentadoria ou da pensão por morte.

3. Recurso ordinário improvido. (STJ. RMS 28.334/MT, Rel. Ministra MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA, SEXTA TURMA, julgado em 20/03/2012, DJe 11/04/2012) **Grifamos**

Colhe-se, ainda, trecho do voto condutor do acórdão acima citado:

Da leitura dos dispositivos legais transcritos, extrai-se que o ingresso na Carreira dos Professores da Educação Superior será em jornada de 20h (vinte horas) e 30h (trinta horas), exceto na classe de Professor Titular, que será em jornada de dedicação exclusiva (quarenta horas).

Fora da hipótese de Professor Titular, o regime de dedicação exclusiva é reservado apenas ao Professor Auxiliar, Assistente ou Adjunto que estiver envolvido em projetos institucionais de pesquisa ou, ainda, ao Professor que estiver exercendo funções de gestão universitária.

E, em casos tais, a jornada regular é restaurada com o término do desenvolvimento do projeto ou com a dispensa da função de gestão, havendo, ainda, previsão legal de suspensão da jornada de dedicação exclusiva, com o retorno do professor à jornada regular, em virtude do não-cumprimento das atividades pertinentes.

Do exposto, resulta que o regime de dedicação exclusiva com jornada de quarenta horas é deferido ordinariamente ao Professor Titular portador do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Titulo de Livre-Docente e excepcionalmente ao Professor envolvido em projetos institucionais de pesquisa ou ao Professor no exercício de função de gestão universitária. E, quando deferido excepcionalmente, possui natureza temporária, enquanto durar o projeto ou o exercício da função de gestão universitária.

Em consequência de tanto, tratando-se como efetivamente se trata de jornada de trabalho majorada excepcional e temporariamente, a remuneração que lhe é correspondente não constitui base de cálculo para a concessão de aposentadoria ou de pensão por morte.

Não há perfeita simetria e/ou identidade de situações nesses casos, entre as legislações do Paraná e da União, de modo que a comparação, a analogia, deve se limitar aos aspectos em que as previsões normativas se equivalem.

No Estado do Paraná, a submissão ao regime de TIDE é eventual, admitida quando evidenciada a necessidade experimentada pela instituição e a sua disponibilidade orçamentária, além de ser permitida apenas em relação aos docentes que ocupam o cargo de Professor de quarenta horas semanais (fls. 17/20, grifos e destaques no original).

Dessa forma, pode-se concluir que a situação trazida como paradigma pela defesa refere-se a regime jurídico de professores em condição diversa, quando o ingresso na carreira se dá, direta e obrigatoriamente, no regime de tempo integral e dedicação exclusiva, situação essa da qual decorre a caracterização dessa dedicação especial como circunstância vinculada, inerente ao exercício do cargo, diversamente do caso paranaense, em que o ingresso nesse mesmo regime é expressamente vedado e sua concessão decorre da atividade discricionária da administração da entidade, passível de alteração a qualquer tempo, conforme reconhecido pelo mesmo Poder Judiciário, ao tratar especificamente dessa situação.

2.6 Da Forma de Incorporação do TIDE aos Benefícios Previdenciários:

Ratificada a premissa de que o TIDE consiste em vantagem pecuniária de natureza transitória e contingente, sua incorporação aos proventos de aposentadoria e pensão deve ser dar de forma proporcional ao tempo de contribuição, nos moldes definidos pelo Acórdão nº 3155/2014, deste Tribunal Pleno, em sede de prejudgado.

Nesse sentido, aliás, a decisão objeto da presente reanálise, segundo a qual a mesma gratificação *“deverá ser incorporada aos proventos de*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

inatividade proporcionalmente ao tempo em que sobre ela houve efetiva contribuição, resguardados eventuais direitos adquiridos anteriormente à promulgação da Emenda Constitucional n.º 20/1998”.

Para efeito de cálculo pela entidade previdenciária, o valor da gratificação a ser proporcionalizada ao tempo de contribuição deverá ser obtido pela dedução do valor indicado no Anexo I da Lei nº 11.713/97, referente a “*REGIME TIDE*”, do valor correspondente ao vencimento do respectivo regime em que se encontrar o beneficiário do ato, correspondente ao cargo ocupado no momento da inativação.

Outrossim, tendo-se em conta a tramitação de projeto de lei que trata da matéria, mostra-se oportuna a recomendação ao Sr. Governador de Estado, a quem cabe essa iniciativa, no sentido de que seja observado o disposto no item “b” da parte dispositiva do mesmo Acórdão 3155/14, referente à “*impossibilidade de incorporação integral do valor dessas gratificações, sem que sejam proporcionalizadas ao tempo de contribuição, ressalvadas as hipóteses de direito adquirido*”, abstendo-se, assim, de promover a incorporação integral do TIDE, sem a observância dessa proporcionalidade, sob pena de ofensa ao princípio contributivo, de que trata o art. 40, *caput*, da Constituição Federal.

2.7. Da Remissão ao Objeto da Auditoria Determinada pelo Acórdão nº 1525/17, do Tribunal Pleno

Conforme já assentado no relatório e na apreciação das preliminares no presente voto, a matéria em julgamento limita-se à definição de parâmetros para a análise da legalidade dos benefícios previdenciários concedidos a professores das Instituições de Ensino Superior do Estado, notadamente, quanto á forma de incorporação do TIDE aos respectivos proventos.

Por esse motivo, refoge ao objeto deste incidente de Uniformização de Jurisprudência a definição de um posicionamento específico acerca da situação suscitada no requerimento juntado na peça nº 34, pelo SINDIPROL/ADUEL,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ADUNICENTRO e SESDUEM, referente à forma de cálculo das demais vantagens do cargo, com eventual incorporação do valor da TIDE na base de cálculo¹⁴.

Com maior propriedade, aliás, essa questão poderá ser dirimida quando da realização de auditoria determinada pela decisão contida no Acórdão nº 1525/17, deste Tribunal Pleno, exarado no processo de Comunicação de Irregularidade nº 553888/16¹⁵, que tem por objeto, precisamente, a verificação da conformidade das parcelas remuneratórias ao ordenamento jurídico vigente.

Da mesma forma, pertence ao objeto desse mesmo processo de auditoria e não, ao destes autos, a questão suscitada pela Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Pessoal, no Parecer nº 1344/17, juntado na peça nº 66, a fl. 14, referente à necessidade de paralisação dos pagamentos, na hipótese de as condições de concessão da TIDE não se verificarem¹⁶.

Registre-se, por fim, o alerta trazido pela defesa, a fl. 11 da peça nº 36, ao postular que *“o Decreto Federal nº5.786/2006 exige, em seu art. 1º, parágrafo único I, que as instituições de ensino superior detenham ao menos 20% de seus professores em regime de tempo integral e dedicação exclusiva à universidade”*, que poderá, da mesma forma, ser objeto de verificação na mesma Auditoria.

3. Face ao exposto VOTO no sentido de que este Tribunal Pleno:

¹⁴ *“Por determinação legal, a remuneração do professor é calculada com base no vencimento básico de seu regime de trabalho. Os professores que exercem suas atividades em regime de trabalho integral e dedicação exclusiva, portanto, têm todas as demais verbas e vantagens do cargo que lhe são devidas calculadas com base no vencimento básico do regime TIDE. O fracionamento do vencimento básico dos professores em regime de trabalho de dedicação exclusiva, conseqüentemente, implica evidente redução salarial, em decorrência da alteração e diminuição da base de cálculo das verbas e vantagens devidas”* (fl. 5 da peça nº 34).

¹⁵ *“Por ocasião do julgamento, contudo, em substituição ao acompanhamento, foi acolhida a proposta do Ilustre Conselheiro Ivan Leis Bonilha, de instauração de Auditoria, nos termos do art. 253, com escopo mais abrangente, a ser definido por ato da Presidência, que incluirá o objeto do acompanhamento acima referido e a execução dos trabalhos a cargo dos Grupos de Trabalho criados pela Resolução Conjunta nº 001/2016. Ressalte-se que, diante da urgência na adoção dessas providências, postergadas por mais de cinco anos, a realização dos procedimentos de fiscalização desta Corte assinalados devem se dar de imediato, antes mesmo do trânsito em julgado desta decisão”*.

¹⁶ Na prática, se **acolhidos os argumentos das entidades representativas** dos servidores, **ao atuarem um único mês sob o regime do TIDE** os docentes **passariam a perceber por toda a vida funcional um acréscimo de 55%** (cinquenta e cinco por cento) na sua remuneração – *não estamos afirmando que isso venha ocorrendo, mas, em tese, seria possível* – e, posteriormente, em sede de proventos de aposentadoria e pensão.

A hipótese ventilada corrobora de maneira determinante para conceber o erro conceitual da lei ao identificar a vantagem pecuniária relativa ao TIDE como vencimento básico. Considerando as demais disposições legais pertinentes ao regime de TIDE, resta evidente que **a finalidade** da noma foi, tão somente, **remunerar os docentes pelo serviço efetivamente prestado**, sob pena de ofensa a diversos princípios constitucionais da administração pública, tais como o da moralidade e eficiência.

Ao “deixar de prestar o serviço” pela saída do regime especial do TIDE, logicamente, **o docente deixará de receber** a parcela pecuniária correspondente. Afinal, a remuneração é uma contraprestação pelo trabalho. Não havendo mais trabalho, não há o que remunerar (peça nº 66, fl. 14, grifos e destaques no original).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

I - Mantenha a orientação contida no Acórdão nº 2847/16, segundo a qual:

a) a gratificação pelo regime de Tempo Integral e Dedicção Exclusiva – TIDE percebida pelos professores de Ensino Superior do Estado, prevista no artigo 17 da Lei Estadual n.º 11.713/1997, possui natureza jurídica de verba transitória e contingente, e deverá ser incorporada aos proventos de inatividade proporcionalmente ao tempo em que sobre ela houve efetiva contribuição, resguardados eventuais direitos adquiridos anteriormente à promulgação da Emenda Constitucional n.º 20/1998; e

b) a orientação ora fixada aplica-se a todos os processos pendentes de decisão desta Corte de Contas.

II - Expeça recomendação ao Governador de Estado, no sentido de que seja observado o disposto no item “b” da parte dispositiva do Acórdão 3155/14, referente à *“impossibilidade de incorporação integral do valor dessas gratificações, sem que sejam proporcionalizadas ao tempo de contribuição, ressalvadas as hipóteses de direito adquirido”*, abstendo-se, assim, de promover a incorporação integral do TIDE, sem a observância dessa proporcionalidade, sob pena de ofensa ao princípio contributivo, de que trata o art. 40, *caput*, da Constituição Federal.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por unanimidade, em:

I - Manter a orientação contida no Acórdão nº 2847/16, segundo a qual:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

a) a gratificação pelo regime de Tempo Integral e Dedicção Exclusiva – TIDE percebida pelos professores de Ensino Superior do Estado, prevista no artigo 17 da Lei Estadual n.º 11.713/1997, possui natureza jurídica de verba transitória e contingente, e deverá ser incorporada aos proventos de inatividade proporcionalmente ao tempo em que sobre ela houve efetiva contribuição, resguardados eventuais direitos adquiridos anteriormente à promulgação da Emenda Constitucional n.º 20/1998; e

b) a orientação ora fixada aplica-se a todos os processos pendentes de decisão desta Corte de Contas.

II - Expedir recomendação ao Governador de Estado, no sentido de que seja observado o disposto no item “b” da parte dispositiva do Acórdão 3155/14, referente à *“impossibilidade de incorporação integral do valor dessas gratificações, sem que sejam proporcionalizadas ao tempo de contribuição, ressalvadas as hipóteses de direito adquirido”*, abstendo-se, assim, de promover a incorporação integral do TIDE, sem a observância dessa proporcionalidade, sob pena de ofensa ao princípio contributivo, de que trata o art. 40, *caput*, da Constituição Federal.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, FABIO DE SOUZA CAMARGO e MENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor TIAGO ALVAREZ PEDROSO.

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas GABRIEL GUY LÉGER.

Sala das Sessões, 27 de julho de 2017 - Sessão nº 24.

MENS ZSCHOERPER LINHARES
Conselheiro Relator

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Presidente