



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO DE ATOS DE PESSOAL

**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 REGIAO, TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

**PARECER Nº** - 1344/17

INCIDENTE DE UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA. REVISÃO. TIDE – PROFESSOR UNIVERSITÁRIO ESTADUAL. REGIME DE TRABALHO SOB CONDIÇÃO ESPECIAL. VERBA TRANSITÓRIA. EXCLUSÃO DA BASE DE CÁLCULO DE OUTRAS VANTAGENS. INCORPORAÇÃO AOS PROVENTOS DE FORMA PROPORCIONAL AO TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO. AO MPJTC.

## I. DOS FATOS

Trata-se de “revisão” da Uniformização de Jurisprudência julgada por meio do Acórdão nº 2847/16-TP, nos seguintes termos:

“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.”

Após a publicação da mencionada decisão (peça 12) a Associação Paranaense das Instituições de Ensino Superior Público – APIESP formulou “Pedido de Revisão” com finalidade de ver reformulada orientação jurisprudencial desta Corte de Contas (peças 19/20).

O e. Conselheiro Relator admitiu a APIESP como interessada (peça 21) e conheceu do “pedido de revisão” por ela formulado, ao tempo em que afastou a preliminar de nulidade da decisão objurgada e indeferiu o efeito suspensivo requerido (peça 24).



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO DE ATOS DE PESSOAL

O Sindicato dos Professores do Ensino Superior Público Estadual de Londrina e Região – SINDIPROL/ADUEL, a Seção Sindical dos Docentes da Unicentro – ADUNICENTRO e a Seção Sindical dos Docentes da UEM – SESDUEM compareceram aos autos (peças 26/30) e foram admitidos como interessados (peça 31).

O SINDIPROL/ADUEL, a AUDICENTRO e a SESDUEM manifestaram-se (peças 33/34) e juntaram parecer jurídico de autoria do professor Doutor Romeu Felipe Bacellar Filho (peças 35/36).

Na sequência o e. Relator determinou a intimação do PARANAPREVIDÊNCIA e recebeu a manifestação dos interessados (peça 41).

Novamente o SINDIPROL/ADUEL, a AUDICENTRO e a SESDUEM compareceram aos autos visando regularizar a representação processual (peças 45/47).

O PARANAPREVIDÊNCIA, por sua vez, trouxe sua manifestação (peças 47/48).

Em nova oportunidade esta unidade sugeriu a oitiva da Procuradoria Geral Estado do Paraná – PGE-PR (peça 49), providência esta acatada prontamente pelo e. Relator (peça 50).

A PGE-PR fez juntar arrazoado sobre a matéria (peças 60/63), a qual foi expressamente admitida nos autos (peça 64).

É o breve relato.

## II. DA ANÁLISE

Ao apreciar o Incidente de Uniformização de Jurisprudência instaurado a pedido do Auditor Thiago Barbosa Cordeiro na Sessão nº 30, de 19/08/15, por ocasião do julgamento do processo de inativação nº 13647-2/12, o Pleno desta Corte de Contas firmou entendimento 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”*. Orientação aplicável a todos os processos pendentes de decisão desta Corte de Contas.

### a) DAS MANIFESTAÇÕES APRESENTADAS



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO DE ATOS DE PESSOAL

## a.1) APIESP (peça 20)

A APIESP advoga, preliminarmente, a nulidade da decisão vergastada devido à ausência de participação das Universidades Estaduais do Paraná no processo. Isso porque, ao pretender cumprir a decisão do TCE, os Reitores precisam determinar o desmembramento do valor da TIDE do vencimento básico – *fato que importaria violação literal de dispositivo legal e constitucional* –. Assim, “*incorrem em uma inconstitucionalidade*” por malferir o princípio da irredutibilidade<sup>1</sup> e a conduta constituiria ato de improbidade administrativa<sup>2</sup>, além de sujeitar as instituições a inúmeras demandas judiciais.

Afirma: o “*TIDE previsto na Lei Estadual 11.713/1997, bem como na Lei Estadual 14.825/2005*” possui “*natureza jurídica de Regime de Trabalho*”; o Anexo I da Lei Estadual 11.713/1997 criou nove tipos de Regime de Trabalho, dentre eles o TIDE, atribuindo para cada um o respectivo vencimento básico; o TIDE inicialmente era um “*adicional*”, mas com a Lei Estadual 11.713/1997 passou a ser um Regime de Trabalho; o TIDE dos professores universitários difere do “*TIDE Gratificação*” previsto no artigo 172, inciso III da Lei Estadual 6.174/1970, de forma que os julgados do TJPR citados no item 3 do Acórdão 2847/2016 não possuem relação com o caso dos autos, até porque a lei especial deve prevalecer sobre a geral.

No seu entender a gratificação está vinculada a uma condição e constitui parcela acessória ao vencimento básico o que não ocorre no caso, pois o artigo 3º, §3º da Lei Estadual 11.713/1997, na redação dada pela Lei Estadual 14.825/2005, reconhece expressamente que o TIDE é um regime de trabalho. Por tais razões, o TIDE da carreira de Magistério Superior constitui-se em verba principal decorrente do regime de trabalho de tempo integral e dedicação exclusiva, sendo irrelevante “*a forma de exercício*” prevista na inciso V do §3º, art. 3º da Lei Estadual 11.713/1997. A transitoriedade residiria na pessoa do docente e não no instituto, vez que o profissional “*pode transladar entre um regime e outro*”. Apenas lei poderia “*extinguir*” o instituto e não uma decisão.

A entidade representativa defende que, por se tratar de um regime de trabalho, o vencimento básico a ele atribuído é uno e indivisível e não “*uma verba acessória*”. A estrutura remuneratória é constituída de verbas de natureza permanente e gratificações, de sorte que do silêncio quanto ao TIDE denota-se sua condição de vencimento básico inerente ao regime de trabalho. A “*cumulatividade*” permitida para o

<sup>1</sup> CF/88, art. 37:

XV - o subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos são irredutíveis, ressalvado o disposto nos incisos XI e XIV deste artigo e nos arts. 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I; ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#))

<sup>2</sup> Lei nº 8.429/1992:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO DE ATOS DE PESSOAL

regime de TIDE com o exercício de função ou cargo de provimento em comissão corrobora a tese defendida.

Aduz, também, que o fim almejado pelo legislador reafirma a distinção entre o TIDE da Carreira de Magistério Superior e o TIDE previsto no Estatuto do Servidores do Estado.

Sustenta a impossibilidade de desmembramento do TIDE do vencimento básico visto que resultaria em redução da remuneração, infringindo assim o princípio da irredutibilidade estampado no artigo 37, inciso XV da CF/88.

Argumenta sobre “a razão institucional” do TIDE como regime de trabalho. As atividades de pesquisa e extensão restariam comprometidas ao se considerar o TIDE como gratificação, pois os estímulos para que os profissionais do ensino se dedicassem a tais finalidades estariam sendo desconstituídos.

O cálculo dos proventos de aposentadoria deve considerar a totalidade da remuneração, incluindo-se o TIDE pelo seu valor integral, sob pena de desfigurar-se a forma constituída pela lei.

Pugnou, finalmente, pela concessão de efeito suspensivo à decisão objurgada.

## a.2) SINDIPROL/ADUEL, AUDICENTRO, SESDUEM (peças 34/ 36)

O SINDIPROL/ADUEL, a AUDICENTRO e a SESDUEM sustentam que o TIDE da Carreira de Docentes de Ensino Superior constitui-se em regime de trabalho e não uma gratificação transitória, em homenagem “às condições de autonomia e independência necessárias ao docente para a realização de atividades de pesquisa e extensão.” Possui fundamento no princípio constitucional da “indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão” e previsão na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Nesse sentido, os mecanismos de avaliação do adotados pelo MEC e CAPES estabelece como critério de qualidade o quantitativo de docentes submetidos ao regime de dedicação exclusiva.

As previsões da legislação vigente “*não constituem condições para o recebimento de verba, mas sim deveres funcionais do docente que se submete a este regime de trabalho.*”, fato evidenciado pela inexistência de verba autônoma para o regime e sim uma verba só, qual seja, o vencimento básico. As alterações promovidas pela Lei 14.825/2005 buscaram corrigir distorções anteriormente praticadas e dar o sentido de tratar o TIDE como um regime de trabalho.

A decisão vergastada inverteu “a ordem das coisas”, pois é necessário “*primeiro observar se se trata de regime de trabalho (núcleo duro) ou de condições de trabalho e de remuneração (acessórios).*” para, após, deliberar se são deveres funcionais decorrentes do regime ou condicionantes para pagamento de gratificação.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO DE ATOS DE PESSOAL

Segundo relata, os “*docentes federais*” estão submetidos a regra semelhante – *artigo 20, inciso I da Lei nº 12.772/2012* – e o Tribunal de Contas da União teria considerado o TIDE como regime de trabalho cujo vencimento deve ser incorporado aos proventos – *Acórdão 2519/14-Plenário*.

No caso dos docentes paranaenses, por ter todas as vantagens calculadas sobre o vencimento básico do regime TIDE, eventual desmembramento da verba implicaria em significativa redução salarial.

A interpretação dada pela Corte de Contas, por meio do Acórdão 2847/2016, “*impõe à Administração Pública a adoção de condutas ilegais e flagrantemente inconstitucionais*” e extrapola os limites de sua atuação.

As entidades representativas trouxeram aos autos parecer jurídico de autoria do eminente professor Doutor Romeu Felipe Bacellar Filho, no qual o destacado jurista enfrenta a matéria em debate (peça 36).

O parecerista discorre detidamente sobre os principais aspectos enfrentados no acórdão objurgado e outros já enumerados pelos demais interessados. Inicialmente, aborda “*o papel da educação universitária definido na Constituição Federal de 1988*”. Na sequência escreve sobre o sistema remuneratório dos servidores públicos e utiliza outras normas como paradigmas para o tratamento da matéria no contexto da legislação paranaense. Ao final responde alguns questionamentos pertinentes à matéria em debate em sintonia com os argumentos lançados pelas entidades representativas da classe docente.

### **a.3) PARANAPREVIDÊNCIA (peça 48)**

O órgão gestor do regime de previdência corrobora os argumentos expendidos pelos interessados, no sentido de que o TIDE previsto na Lei Estadual 11.713/1997, “*figura como uma espécie de Regime de Trabalho e não gratificação/verba e/ou vantagem na concepção do termo.*”

Aduz que a legislação de regência não faz referência ao TIDE como gratificação e que a estrutura remuneratória não a contempla como tal. Ressalta o fato de seu valor encontrar-se “*embutido vencimento básico do docente, em tabela salarial a parte denominada de Regime de TIDE.*”

### **a.4) PGE-PR (peças 61/62)**

Na visão do órgão de representação do Estado do Paraná, o Acórdão 2847/16-TP desta Corte de Contas não merece reparos.



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO DE ATOS DE PESSOAL

Reconhece que a lei faz menção à TIDE como regime em todo o seu texto, mas a norma deve ser interpretada sistematicamente: a lei veda o ingresso pela “modalidade” TIDE; o TIDE depende da demanda da instituição de ensino em relação às atividades de pesquisa e extensão; a alteração requer a observância de alguns requisitos, dentre outros, a disponibilidade orçamentária e financeira; o TIDE aplica-se apenas aos professores com regime de trabalho integral, sendo vedado aos de regime parcial; a permanência do professor no TIDE pressupõe a manutenção dos requisitos.

Afirma que o vencimento do TIDE não compõe a estrutura remuneratória do cargo de professor de ensino superior e a menção ao “vencimento básico do TIDE”, uma impropriedade, não modifica a natureza de gratificação da verba.

Ressalvado o direito adquirido, a incorporação da verba aos proventos deve se dar de forma proporcional em atenção ao princípio contributivo.

Revela também a preocupação quanto à inexistência de qualquer tempo mínimo para incorporação integral, se desconsiderada a natureza de gratificação, fazendo com que a percepção da verba do TIDE por poucos meses permita sua incorporação por inteiro.

A ausência de discriminação da verba do TIDE “no contracheque” não descaracteriza a natureza da verba, pois o processamento do pagamento é questão estranha à “discussão jurídica”.

Discorre brevemente sobre o tratamento dado pela legislação do Estado de Santa Catarina sobre a matéria.

## **b) DAS PRELIMINARES**

Quanto ao pedido de reconhecimento da nulidade da decisão atacada, formulado pela APIESP, não lhe assiste razão. Isso porque o processamento da uniformização de jurisprudência, que resultou na decisão consubstanciada no Acórdão 2847/16-TP, observou o rito procedimental estabelecido nas normas de regência, em especial nos artigos 415 e 416 do Regimento Interno do TCE-PR<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Regimento Interno do TCE-PR:

Art. 415. O Relator, de ofício ou por provocação da parte interessada, os Conselheiros, o Presidente do Tribunal, os Auditores, quando em substituição, e o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, antes de proferido o julgamento, poderão solicitar o pronunciamento prévio do Tribunal Pleno acerca de interpretação de direito, quando, no curso do julgamento, a interpretação for diversa da que lhe haja dado outro órgão colegiado do Tribunal.

Parágrafo único. O interessado poderá, ao arazoar o recurso ou em petição avulsa, requerer, fundamentadamente, que o julgamento obedeça ao disposto neste artigo, comprovando, desde logo, pela juntada de certidão do acórdão divergente ou de sua indicação onde ele se encontra publicado no repertório oficial de jurisprudência deste Tribunal, a alegada divergência.

Art. 416. A Câmara, reconhecida a divergência, levará a matéria, pelo próprio Relator, ao Tribunal Pleno, após a manifestação do Ministério Público junto ao Tribunal, no prazo de 10 (dez) dias úteis para se manifestar.

§ 1º Dirimida a divergência jurisprudencial, a apreciação do processo quanto ao mérito terá prosseguimento no órgão colegiado competente.

§ 2º Não sendo reconhecida pelo Relator a existência de divergência, levará seus fundamentos, no prazo de 10 (dez) dias, contados da manifestação do Ministério Público junto ao Tribunal, ao Tribunal Pleno que, ao acolhê-los, prosseguirá na apreciação do mérito do processo, se matéria de sua competência, ou encaminhá-lo-á à câmara originária. (Redação dada pela Resolução nº 2/2006)



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

## COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO DE ATOS DE PESSOAL

No que tange ao pedido de cautelar, o mesmo restou indeferido pelo e. Relator por meio do Despacho nº 2544/16-GCIZL (peça 24). Considerando já ter decorrido o prazo para recurso da decisão<sup>4</sup>, não vislumbramos utilidade de analisar, nesse momento, referido pedido.

### c) DA CONTEXTUALIZAÇÃO DA CELEUMA

A tese firmada por meio do Acórdão 2847/16-TP, desta Corte de Contas, considerou a verba percebida pelos docentes das instituições de ensino superior do Estado do Paraná, para o trabalho executado em tempo integral e dedicação exclusiva – TIDE e prevista no artigo 17 da Lei Estadual n.º 11.713/1997, uma gratificação de natureza jurídica de verba transitória e contingente.

Com exceção da Procuradoria Geral do Estado, os demais interessados admitidos neste processo defendem que o TIDE é um regime de trabalho e a contraprestação remuneratória constitui vencimento básico do cargo para os docentes submetidos a tal regime.

Para defender seu entendimento, as instituições buscam construir, caracterizar alguns conceitos, tais como, vincular regime de trabalho e vencimento básico.

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 emergir “*novos conceitos*” e/ou situações juridicamente insolúveis, especialmente no trato de temas inerentes à remuneração dos agentes públicos. Nesse sentido, afirmou José dos Santos Carvalho Filho<sup>5</sup>:

O sistema remuneratório no serviço público, seja em nível constitucional, seja no plano das leis funcionais, é um dos pontos mais confusos do regime estatutário. O grande choque de interesses, o escamoteamento de vencimentos, a simulação da natureza das parcelas estipendiais, a imoralidade administrativa, tudo enfim acaba por acarretar uma confusão sem limites, gerando uma infinidade de soluções diversas para casos iguais e uma só solução para hipóteses diferentes.

Talvez pela mesma razão, de forma absolutamente lúcida, asseverou o Douto Procurador Geral do Estado (fls. 01, peça 61):

Entendo que a legislação que trata sobre o tema – Lei Estadual 11.713/97 – talvez esteja a merecer uma revisão por parte do Poder Legislativo, sendo cabível registrar que a norma em questão, de fato, por sua redação, pode ensejar interpretações conflitantes.

§ 3º Se o Tribunal Pleno, dissentindo do Relator, entender pela existência de divergência, prosseguirá no julgamento, passando a funcionar como Relator para o incidente o que primeiro proferir o voto dissidente.

<sup>4</sup> Artigo 407 c/c 489 do Regimento Interno do TCE-PR.

<sup>5</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. – 31 ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2017, p. 792



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO DE ATOS DE PESSOAL

Não se olvida que no sistema jurídico-normativo vigente é exatamente a lei o instrumento hábil para estabelecer os contornos da remuneração dos agentes públicos. Todavia as dúvidas ressurgem a cada oportunidade em que uma legislação nega e/ou modifica as diretrizes anteriormente traçadas por outras legislações e já solidificadas pela atividade interpretativa doutrinária e jurisprudencial.

Obviamente a modernização da legislação e dos institutos para adequá-los às necessidades atuais da administração pública é louvável. Contudo, no caso em pauta, mesmo que a intenção tenha sido esta, a legislação produzida não se mostra adequada, tanto que a celeuma tem origem exatamente na redação truncada, confusa e pouco ortodoxa da norma de regência, qual seja, a Lei Estadual nº 11.713/1997, com suas alterações.

Admitindo-se como verdadeira tal premissa, e considerando o Estado Democrático de Direito em que estamos inseridos, é inevitável a ocorrência de interpretações dissonantes, especialmente na presença de atores legitimamente imbuídos de interesses distintos. Por isso, independentemente da conclusão exarada neste parecer ou da decisão final desta Corte de Contas, “alguém” ficará satisfeito e “outrem” insatisfeito.

## d) O REGIME DE TEMPO INTEGRAL E DEDICAÇÃO EXCLUSIVA

O regime de tempo integral e dedicação exclusiva aplicável à carreira do Magistério Público do Ensino Superior do Paraná, corresponde à execução de atividades de pesquisa e extensão. O ingresso e permanência no regime pressupõe a consecução de tais atividades.

Lei Estadual nº 11.713/1997, art. 3º, §3º:

**III - Entende-se** o Regime de Tempo Integral e Dedicção Exclusiva - **TIDE** da carreira do Magistério Público do Ensino Superior do Paraná, **como dedicação exclusiva às atividades de Pesquisa e Extensão**. (Incluído pela Lei 14825 de 12/09/2005) **Grifamos**

**V** - 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 parágrafo. (Incluído pela Lei 14825 de 12/09/2005)

Os docentes submetidos a tal regime, por opção própria, lógica e naturalmente fazem *jus* a uma contraprestação pecuniária prevista na norma.



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO DE ATOS DE PESSOAL

Esse regime, em que pese ser **perene para a instituição**<sup>6</sup>, é **sazonal em relação aos docentes**.

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 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.

O **regime normativo** estabelecido na legislação estadual prevê, taxativamente, o ingresso na carreira de docente de ensino superior no regime parcial ou integral de quarenta horas semanais, ante a **vedação expressa de ingresso no regime de tempo integral e dedicação exclusiva**.

Lei Estadual nº 11.713/1997, art. 3º, §3º:

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. [\(Incluído pela Lei 14825 de 12/09/2005\)](#)

Posteriormente, **o regime de trabalho poderá ser alterado** desde que **observada a necessidade da instituição**.

Lei Estadual nº 11.713/1997, art. 3º, §3º:

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. [\(Incluído pela Lei 14825 de 12/09/2005\)](#)

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.

Para o exercício de função ou cargo de provimento em comissão na administração da instituição, a manutenção do regime especial requer a redução da

<sup>6</sup> 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.



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO DE ATOS DE PESSOAL

carga horária destinada às atividades de pesquisa ou extensão, nos termos da lei de regência.

Lei Estadual nº 11.713/1997, art. 3º, §3º:

VII - Ao Docente em regime de Tempo Integral e Dedicção Exclusiva – TIDE é permitido: [\(Incluído pela Lei 14825 de 12/09/2005\)](#)

d) manter o 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 ou extensão; [\(Incluído pela Lei 14825 de 12/09/2005\)](#)

A lei veda o exercício simultâneo das atividades inerentes ao cargo em comissão e o regime especial do TIDE. O que a norma pretende, a nosso ver, é garantir que ao deixar o cargo em comissão o docente poderá retomar o regime de tempo integral e dedicação exclusiva.

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 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 delineada pelas normas legais e constitucionais.

## e) DO REGIME REMUNERATÓRIO DA CARREIRA

A entidades representativas dos docentes, corroboradas pelas notas lançadas no parecer jurídico exarado pelo Professor Doutor Romeu Felipe Bacellar Filho, buscam traçar um conceito de “*Regime de Trabalho*” que conduza automaticamente à conclusão de que, para cada um deles, haverá necessariamente uma “*verba de natureza vencimento básico*”.



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

## COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO DE ATOS DE PESSOAL

Não vislumbramos a existência dessa propalada interdependência automática devido à natureza distinta dos institutos do “*regime de trabalho*” e do “*regime remuneratório*”. Ambos são definidos pela legislação, mas cada qual albergada por princípios próprios.

O tratamento conferido à matéria pela Lei Estadual nº 11.713/1997, permite, a partir de uma análise isolada e literal de alguns dispositivos, considerar que a remuneração do regime de tempo integral e dedicação exclusiva constitui vencimento básico. Vejamos:

Lei Estadual nº 11.713/1997, art. 3º:

**Art. 3º. (...)**

**§ 4º.** 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, obedecendo: [\(Redação dada pela Lei 14825 de 12/09/2005\)](#)

ANEXO I VENCIMENTO DA CARREIRA DOCENTE - IEES									
CARGO	REGIME T-40	REGIME TIDE	REGIME T-34(1)	REGIME T-28(2)	REGIME T-24	REGIME T-20	REGIME T-12	REGIME T-10	REGIME T-09
PA1 PROF. AUXILIAR A	960,00	1.488,00	816,00	672,00	576,00	480,00	288,00	240,00	216,00
PA2 PROF. AUXILIAR B	988,80	1.532,64	840,48	692,16	593,28	494,40	296,64	247,20	222,48
PA3 PROF. AUXILIAR C	1.018,46	1.578,62	865,69	712,92	611,08	509,23	305,54	254,62	229,15
PA4 PROF. AUXILIAR D	1.049,02	1.625,98	891,67	734,31	629,41	524,51	314,71	262,25	236,03
PS1 PROF. ASSISTENTE A	1.311,27	2.032,47	1.114,56	917,89	786,76	655,64	393,38	327,82	295,04
PS2 PROF. ASSISTENTE B	1.350,61	2.093,45	1.148,02	945,43	810,37	675,31	405,18	337,65	303,69
PS3 PROF. ASSISTENTE C	1.391,13	2.166,25	1.182,46	973,79	834,68	695,56	417,34	347,78	313,00
PS4 PROF. ASSISTENTE D	1.432,86	2.220,94	1.217,93	1.003,00	859,72	716,43	429,86	358,22	322,39
PD1 PROF. ADJUNTO A	1.647,79	2.554,08	1.400,62	1.153,45	986,68	823,90	494,34	411,95	370,75
PD2 PROF. ADJUNTO B	1.697,23	2.630,70	1.442,64	1.188,06	1.018,34	848,61	509,17	424,31	381,88
PD3 PROF. ADJUNTO C	1.748,14	2.709,62	1.485,92	1.223,70	1.048,89	874,07	524,44	437,04	393,33
PD4 PROF. ADJUNTO D	1.800,59	2.790,91	1.530,50	1.260,41	1.080,35	900,29	540,18	450,15	405,13
PA1 PROF. ASSOCIADO A	2.070,66	3.209,55	1.760,07	1.449,47	1.242,41	1.035,34	621,20	517,67	465,90
PA2 PROF. ASSOCIADO B	2.132,80	3.305,83	1.812,88	1.492,96	1.279,68	1.066,40	639,84	533,20	479,88
PA3 PROF. ASSOCIADO C	2.196,78	3.405,01	1.867,26	1.537,75	1.318,07	1.098,39	659,03	549,19	494,28
PT PROF. TITULAR	2.416,46	3.745,51	2.053,99	1.691,52	1.449,87	1.208,23	724,94	604,11	543,70

(1) REGIME DE TRABALHO APLICADO SOMENTE PELA UEL  
(2) REGIME DE TRABALHO APLICADO SOMENTE PELA UEPG

679/2005

**Art. 17.** O vencimento básico do Regime de Tempo Integral e Dedicação Exclusiva – TIDE será 55% (cinquenta e cinco por cento) superior ao vencimento básico do regime integral 40 h. [\(Redação dada pela Lei 14825 de 12/09/2005\)](#)

A nosso ver, nesse artigo 17 reside o grande equívoco conceitual da lei. O **vencimento básico corresponde**, apenas, **à retribuição pecuniária pelo simples exercício do cargo**. Da doutrina, as lições de José dos Santos Carvalho Filho<sup>7</sup>:

<sup>7</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. – 31 ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2017, p. 793



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

## COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO DE ATOS DE PESSOAL

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 acrescentadas 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.

No mesmo sentido, sintetizou Marçal Justen Filho<sup>8</sup>:

*Vencimento* é a remuneração básica de um cargo ou função.

Se os regimes parcial e integral conferem ao servidor uma vaga de Professor de Ensino Superior conforme exposto alhures, a verba básica prevista para tais regimes constitui-se no vencimento básico do cargo conceitualmente concebido no direito administrativo brasileiro.

O mesmo não se pode afirmar em relação à retribuição pecuniária do regime de tempo integral e dedicação exclusiva, pois este pressupõe (obriga) que o docente esteja sob o regime integral, ou seja, **a vaga no cargo é garantida**, não pelo fato de estar no regime do TIDE, mas **por integrar o regime integral** (40 horas semanais).

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 legal<sup>9</sup> como um “acréscimo” remuneratório vinculado ao vencimento básico do regime integral.

Lei Estadual nº 11.713/1997:

**Art. 17.** O vencimento básico do Regime de Tempo Integral e Dedicação Exclusiva – TIDE será 55% (cinquenta e cinco por cento) superior ao vencimento básico do regime integral 40 h. ([Redação dada pela Lei 14825 de 12/09/2005](#))

Não se olvida, também, as previsões da lei quanto à estrutura remuneratória da carreira do magistério superior:

Lei Estadual nº 11.713/1997, art. 3º, §4º:

**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; ([Incluído pela Lei 14825 de 12/09/2005](#))

**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; ([Incluído pela Lei 14825 de 12/09/2005](#))

<sup>8</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo. – 12 ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016, p. 837

<sup>9</sup> 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

## COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO DE ATOS DE PESSOAL

V - as gratificações por exercício em local ou outras dissociadas da atividade de docência incidirão sobre o vencimento básico do regime de trabalho, sendo vedada a concessão de quaisquer outras gratificações ou vantagens não previstas nesta lei. ([Incluído pela Lei 14825 de 12/09/2005](#))

Atribuímos a ausência da previsão da parcela remuneratória devida pelo exercício de atividades sob o regime de TIDE, nesse inciso V, aos equívocos conceituais cometidos pela norma ao denominá-la “*vencimento básico*” no artigo 17.

Conforme já exposto na manifestação anterior desta unidade<sup>10</sup>, **a referida parcela remuneratória é devida pelo exercício de atividades especiais e/ou específicas quando preenchidos determinados requisitos**, qual seja, o exercício de atividades sob o regime de tempo integral e dedicação exclusiva para a consecução de projetos de pesquisa e extensão.

Novamente, colhe-se as lições de José dos Santos Carvalho Filho<sup>11</sup>:

*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 das 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 Sylvania Zanella Di Pietro<sup>12</sup>:

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.

É o caso da verba paga aos integrantes da Carreira de Magistério Superior pelo exercício de atividades de pesquisa e extensão sob o regime de tempo

<sup>10</sup> Parecer n° 10736/16-DICAP, peça 8.

<sup>11</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. – 31 ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2017, p. 797

<sup>12</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella; MOTTA, Fabrício. Tratado de direito administrativo: administração pública e servidores públicos. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 408



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO DE ATOS DE PESSOAL

integral e dedicação exclusiva, visto que estas são realizadas em caráter eventual, transitório, contingente.

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 norma 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.

### **f) DA REMUNERAÇÃO DO REGIME DE TEMPO INTEGRAL E DEDICAÇÃO EXCLUSIVA COMO VANTAGEM PECUNIÁRIA E SEUS EFEITOS**

Reconhecida a natureza contingente e transitória da parcela remuneratória do regime de tempo integral e dedicação exclusiva, resta analisar os seus efeitos jurídicos.

Dentre outros aspectos suscitados pelas entidades representativas dos docentes, tem-se a suposta afronta ao princípio da irredutibilidade remuneratória em duas vertentes: a supressão da parcela remuneratória do regime TIDE e a redução das demais vantagens que tem por base de cálculo o vencimento básico.

Quanto à supressão da parcela remuneratória do regime TIDE, uma vez reconhecido o caráter transitório e contingente da verba que visa remunerar uma atividade especial e desfeita esta condição especial – *ou seja, quando o docente deixa de exercer atividades de pesquisa e extensão sob o regime especial de TIDE* – naturalmente deixa de existir a obrigação da instituição de pagar – *o serviço deixou de ser prestado* – e o direito do docente de receber – *deixou de prestar o serviço*. Assim, não há ofensa ao princípio da



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO DE ATOS DE PESSOAL

irredutibilidade remuneratória previsto no artigo 37, inciso XV da CF/88<sup>13</sup> conforme lição de Luciano Ferraz<sup>14</sup>:

Como se vê, a irredutibilidade alcança vencimento (básico), vantagens fixas (do cargo) e vantagens próprias do servidor (individuais), mas não aqueles percebidos por exercício específico de funções especiais e gratificadas.

Não é outro o ensinamento de Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>15</sup>:

O princípio da irredutibilidade de vencimentos diz respeito ao padrão de cada cargo, emprego ou função e às vantagens pecuniárias já incorporadas; não abrange as vantagens transitórias, somente devidas em razão de trabalho que está sendo executado em condições especiais; cessado este, suspende-se o pagamento do acréscimo correspondente ao cargo, emprego ou função.

Por outro lado, eventual redução de remuneração decorrente da subtração da verba do TIDE da base de cálculo das demais verbas é consectário lógico e natural do reconhecimento da natureza contingente, transitória e eventual da mesma. Aliás, a regra constitucional prevista no artigo 37, inciso XIV, com redação dada pela EC nº 19/1998, teve exatamente este objetivo, de impedir o chamado “efeito cascata” nas despesas com pessoal.

Constituição Federal de 1988, art. 37:

XIV - os acréscimos pecuniários percebidos por servidor público não serão computados nem acumulados para fins de concessão de acréscimos ulteriores; ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#))

Ensina José dos Santos Carvalho Filho<sup>16</sup>:

As vantagens pecuniárias devem ser acrescidas tomando como base o vencimento do cargo. Não podem os acréscimos pecuniários ser computados nem acumulados para o efeito da percepção de outros acréscimos. Essa foi (e ainda é em alguns casos) uma prática constante empregada na Administração, denominada de *efeito cascata*, e que gera evidentes distorções no sistema remuneratório. A Constituição coíbe essa prática no art. 37, XIV, com redação dada pela EC nº 19/1998, ainda que o acréscimo tenha o mesmo título ou fundamento.

Evidentemente, se reafirmado o caráter transitório e contingente da verba, caberá à administração adotar os procedimentos adequados para impedir tal efeito. Para tanto, deverá adotar as providências tal qual indicadas pela Procuradoria Geral do Estado às fls. 9 da peça 62.

Não se vislumbra nessa providência a aventada ilegalidade ou improbidade administrativa. Estas restariam presentes se não efetivadas as

<sup>13</sup> XV - o subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos são irredutíveis, ressalvado o disposto nos incisos XI e XIV deste artigo e nos arts. 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I; ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#))

<sup>14</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; FERRAZ, Luciano de Araújo; MOTTA, Fabrício. Servidores públicos na Constituição Federal. – São Paulo: Atlas, 2015146, p. 408

<sup>15</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MOTTA, Fabrício. Tratado de direito administrativo: administração pública e servidores públicos. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 409

<sup>16</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. – 31 ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2017, p. 797



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO DE ATOS DE PESSOAL

adaptações necessárias na sistemática de cálculo e pagamento da verba correspondente ao regime de tempo integral e dedicação exclusiva, pois concedidas indevidamente.

A incorporação da verba transitória/temporária aos proventos de inativação deve se dar nos termos da orientação jurisprudencial firmada por esta Corte de Contas através do Acórdão nº 3155/2014-TP. Considerada verba transitória, **a remuneração do TIDE deve ser incorporada proporcionalmente ao tempo de sua percepção sob a incidência de contribuição previdenciária**. Concluir em sentido contrário seria negar a aplicação do princípio contributivo estabelecido no *caput* do artigo 40 da Constituição Federal.

É possível afirmar que os impactos financeiros e atuariais do regime seriam devastadores para a sustentabilidade do sistema. O fato de que os aposentados e pensionistas perceberiam a referida verba, nos seus proventos sem contribuir para o regime por tempo razoável certamente compromete a saúde financeira e sobrecarrega outras carreiras e o próprio cofre do Estado. Isso porque as teses defendidas pelos representantes dos docentes permitiriam que, mediante a percepção da remuneração do regime de TIDE por curto período, houvesse percepção integral da verba durante toda a sua inativação, ou seja, as contribuições vertidas ao sistema nem de longe suportariam minimamente o seu pagamento.

Destarte, essa situação decorre da possibilidade da concessão de aposentadorias cujos proventos são calculados com base na remuneração do cargo, pois na regra geral vigente – *artigo 40 da CF* – o cálculo se dá a partir da média das remunerações sobre as quais houve contribuição. No último caso, não haveria prejuízo para o sistema previdenciário, mas apenas ao tesouro por pagar um serviço não usufruído.

## **g) OUTROS ASPECTOS**

A atuação desta Corte de Contas no caso em tela, a nosso ver, não cria nenhuma vantagem nem se desgarrá dos limites das competências constitucionalmente previstas. Afinal, cabe a este órgão auxiliar no controle externo analisando a legalidade, a legitimidade e a economicidade do gasto público.

A interpretação da norma é atividade imanente à atuação do controle externo, é condição necessária à sua atuação. Conforme exposto alhures, a verba paga em contraprestação ao regime de trabalho de tempo integral e dedicação exclusiva é transitória tendo em vista, exatamente, o seu regramento normativo. A alegação de que a Corte excede sua competência ao '*entender*' se tratar de verba transitória simplesmente nega a aplicação das normas constitucionais atinentes às atividades de controle externo.

Não se está aqui a negar os princípios constitucionais estabelecidos para o ensino público e mais precisamente para o ensino superior. **Para a instituição,**



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO DE ATOS DE PESSOAL

**a indissociabilidade** entre ensino, pesquisa e extensão **é regra-princípio inafastável e inabalável** das atividades cotidianas. Porém, em relação ao docente, seu regime de trabalho e sua remuneração incidem regras e princípios próprios que não podem ser suplantados. Afinal, a aparente antinomia das normas constitucionais – *destarte, no caso em exame nem sequer existe* – deve ser harmonizada de maneira que uma não invalide a outra.

A defesa da **valorização** remuneratória da carreira **docente** do ensino superior **deve ser bandeira** não só da classe, mas **da sociedade** como um todo, pois certamente refletirá na qualidade do ensino e da pesquisa e extensão universitárias. Mas nem por isso a política remuneratória dos servidores públicos, inclusive das carreiras da educação, afasta a incidência do regime jurídico delineado na Constituição e nas leis.

Do ponto de vista institucional, ao considerar a contraprestação remuneratória do regime de tempo integral e dedicação exclusiva vencimento básico “irredutível”, ocorrerá um desestímulo ao exercício das atividades de pesquisa e extensão, comprometendo-as a ponto de inviabilizar o atendimento do princípio constitucional da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, tendo em vista os seguintes fatos:

- se pelo simples fato de ingressar no regime especial de TIDE o docente passa a ter o respectivo valor como vencimento básico irredutível, ele poderá deixar o regime no mês seguinte – *ou seja, trabalhar um único mês ou alguns poucos meses, já que a lei não estabelece um período mínimo* – e nunca mais voltar a tal atividade. Mesmo assim faria jus ao recebimento da remuneração acrescida do valor correspondente ao regime de TIDE para o ‘restante de sua vida’, seja enquanto na ativa ou mesmo aposentado;
- **inexistiria incentivo para** o docente **reingressar** no regime de TIDE diante da **impossibilidade** de obter qualquer **acréscimo remuneratório para voltar ao regime**. Assim as instituições poderiam enfrentar dificuldades em arremeter professores para realizar atividades de pesquisa e extensão ao ponto de inviabilizá-las.

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:



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

## COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO DE ATOS DE PESSOAL

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.

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 Doutr 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*,



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

## COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO DE ATOS DE PESSOAL

*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/2º 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 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



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

## COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO DE ATOS DE PESSOAL

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 Título 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.

### III. CONCLUSÃO

À vista do exposto, opinamos por manter incólume a decisão consubstanciada no Acórdão nº 2847/16-TP.

É o parecer.

Ao Ministério Público de Contas, para manifestação.

COFAP, em 28 de abril de 2017

Assinado eletronicamente nos termos do Artigo 1º parágrafo único da Lei Complementar Estadual 126/2009.

**WILMAR DA COSTA MARTINS JUNIOR**  
Analista de Controle - Jurídica  
Matrícula nº 517348