TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO N.°:	**775306/18**
ASSUNTO:	**ATO DE INATIVAÇÃO**
ENTIDADE:	**PARANAPREVIDÊNCIA**
RESPONSÁVEIS:	**FELIPE JOSÉ VIDIGAL DOS SANTOS, FERNANDO EUGÊNIO GHIGNONE, MARLUS DE OLIVEIRA**
INTERESSADO:	**PÉRICLES DE HOLLEBEN MELLO**
PROCURADORES:	**ALIDA HELENA PEREIRA PINTO, ANA PAULA KUCANIZ, ANDREA CRISTINE ARCEGO BASTOS, ANDREIA BRIZOLA DE OLIVEIRA FURINI, ANNA PAULA DO ROCIO OYA DOS SANTOS, CAROLINE FANTIN MARSARO, CLAUDINEI MARTINS GONZAGA, DAIANE MARIA BISSANI, DANIELA DOS SANTOS TAVARES, DOUGLAS MURILO DOS REIS, EUGENIO CARLOS BAPTISTA JUNIOR, FABIANO JORGE STAINZACK, ISAC TEIXEIRA DE LIMA, IURI FERRARI COCICOV, JACSON LUIZ PINTO, JANAINA DE ASSIS, JOÃO PAULO OPUSZKA MACHADO, JOSE MANUEL JUSTO SILVA, LUCIANA DE OLIVEIRA FELIX BORGES, LUCIANO LORUSSO MIRANDA, MARIA ALICE TORNESI SOSINSKI, MICHELE CORREA, OZILDA DA SILVA, PATRICIA CAFFARATE PINTO, PATRICIA KAVETSKI SABADIN, PRISCILA CRISTIANE JAWORSKI, RAFAEL AUGUSTO CASSOU, RAFAEL FORNECK BAHIENSE GOMES, RITA DE CASSIA RIBAS TAQUES, ROSEMERI PAIS DA SILVA FERNANDES, SHEILA FOGAÇA DE SOUZA, WELLINGTON NEVES SALMAZO**
RELATOR:	**AUDITOR SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA**

ACÓRDÃO N.° 2619/23 – PRIMEIRA CÂMARA

EMENTA

1) Aposentadoria. Professor de Ensino Superior. Questionamentos da Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão acerca da incorporação aos proventos de adicional de tempo de serviço, de adicional de titulação e de vantagem referente ao Regime de Tempo Integral e Dedicação Exclusiva (TIDE): alegação de que as verbas foram concedidas quando o servidor exercia cargo eletivo.

2) Previsão no **artigo 38, inciso IV, da Constituição da República** de que o tempo de serviço de servidor afastado para o exercício de mandato eletivo deve ser **contado para todos os efeitos legais**, exceto para promoção por

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.9CEV

merecimento. Consequente regularidade da incorporação aos proventos dos adicionais de tempo de serviço (já que comprovado o preenchimento dos requisitos legais) e de titulação (decorrente da obtenção de título de mestre pelo servidor, antes mesmo do início do mandato eletivo).

3) Constatação de que a verba relativa ao TIDE foi concedida quando o interessado efetivamente desempenhava o cargo de professor. Contribuição por período inferior aos 15 anos exigidos pelo artigo 5º da Lei Estadual n.° 19.594/18 para incorporação integral. Necessidade de que a verba seja incorporada **proporcionalmente** aos proventos – e não integralmente, como feito pela entidade previdenciária. **Princípio contributivo-retributivo**. **Equidade**. Precedentes deste Tribunal de Contas. Acórdão n.° 955/21 – Segunda Câmara (processo n.° 331213/13).

4) **Determinação** à Paranaprevidência, para que, no prazo de 15 dias, retifique o cálculo dos proventos do interessado, de modo a incorporar a verba TIDE de forma proporcional ao tempo de contribuição.

RELATÓRIO

Trata-se da aposentadoria do senhor PÉRICLES DE HOLLEBEN MELLO, Professor de Ensino Superior do Estado do Paraná.

Em suas manifestações conclusivas (peças 35 e 50), a Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão apresentou diversas observações sobre a legalidade do cálculo dos proventos do servidor, resumidas no Despacho n.° 396/22 – GASRVF (peça 54):

> 1) o senhor PÉRICLES DE HOLLEBEN MELLO, Professor de Ensino Superior desde 1º/9/1977, afastou-se do cargo para exercer mandatos de Deputado Estadual (períodos de 1º/2/1995 a 29/12/2000 e de 1º/2/2007 a 31/1/2019) e de Prefeito Municipal de Ponta Grossa (período de 1º/1/2001 a 31/12/2004);
>
> 2) o servidor requereu sua aposentadoria no cargo de professor em 24/9/2015 (peça 4), quando exercia mandato de Deputado Estadual;
>
> 3) embora o interessado estivesse afastado de suas atividades como professor desde 1995, foram incluídos em seus proventos de aposentadoria valores relativos a "adicional por tempo de serviço" – verba calculada com base no "serviço público efetivo", conforme artigo 170 da Lei Estadual n.° 6.174/1970 – e a "adicional de titulação", verba instituída pela Lei Estadual n.° 14.825/2005 – quando, portanto, o servidor não exercia o cargo efetivo;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.9CEV

> 4) o servidor foi integrado ao Regime de Tempo Integral e Dedicação Exclusiva (TIDE), aplicável somente aos docentes "em consecução de projetos de pesquisa e extensão nas Instituições de Ensino Superior do Estado do Paraná", nos termos da Lei n.° 14.825/2005 – requisitos que o senhor PÉRICLES DE HOLLEBEN MELLO, afastado de suas funções, em princípio não preenchia;
>
> 5) não há informações no histórico funcional do interessado sobre o período de 1977 a 1995; e
>
> 6) não foi juntado o comprovante da última remuneração do servidor.

A Paranaprevidência, em resposta, argumentou que é absolutamente lícita a percepção dos adicionais de tempo de serviço e de titulação no período em que o servidor ocupava cargo eletivo, diante do que prevê o artigo 38, inciso IV, da Constituição da República[1] (páginas 14 a 19 da peça 64). Além disso, apresentou as informações sobre o histórico funcional e o comprovante da última remuneração do interessado (páginas 2 e 13 da peça 64, respectivamente).

O senhor PÉRICLES DE HOLLEBEN MELLO, citado, juntou petição a fim de esclarecer, em síntese, que: 1) reassumiu a função na Universidade Estadual de Ponta Grossa em 2/1/2005, logo após deixar o cargo de Prefeito Municipal; 2) no período de 15/2/2005 a 3/4/2006, foi posto à disposição (com ônus e ressarcimento) da Sanepar, tendo exercido na Companhia o cargo de Diretor Administrativo; 3) de 4/4/2006 a 1º/2/2007, exerceu efetivamente as funções de professor universitário; 4) passou a receber a verba correspondente ao TIDE em 18/12/2006, ou seja, quando desempenhava plenamente as atividades do cargo; e 5) obteve o título de mestre – ou seja, a qualificação que justificou a concessão do adicional de titulação – no ano de 1992, no exercício do cargo de professor universitário (peça 67).

A Coordenadoria de Gestão Estadual, no geral, acatou as justificativas da entidade previdenciária e do servidor (peça 70). Em relação ao TIDE, entretanto, destacou que a vantagem deve ser proporcionalmente incorporada aos proventos de aposentadoria – e não integralmente, como consta do cálculo –, já que o interessado contribuiu sobre ela por aproximadamente 12 anos (de 18/12/2006 a 30/9/2018), ou

[1] Art. 38. Ao servidor público da administração direta, autárquica e fundacional, no exercício de mandato eletivo, aplicam-se as seguintes disposições: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)
[...]
IV - em qualquer caso que exija o afastamento para o exercício de mandato eletivo, seu tempo de serviço será contado para todos os efeitos legais, exceto para promoção por merecimento;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.9CEV

seja, por período inferior aos 15 anos mínimos exigidos no artigo 5º da Lei Estadual n.° 19.594/18[2]. Assim, mencionando precedentes deste Tribunal, manifestou-se pela **realização de diligência** "para que a entidade previdenciária estadual publique uma nova resolução proporcionalizando-se a verba TIDE".

O Ministério Público de Contas endossou o entendimento da unidade técnica (peça 71).

Esse, o relatório.

VOTO

Passo, a seguir, à análise da incorporação das verbas questionadas no curso da instrução.

1) Possibilidade de incorporação das verbas aos proventos.

Acompanho as manifestações uniformes da Coordenadoria de Gestão Estadual e do Ministério Público de Contas.

A meu ver, não há dúvidas quanto à legalidade da incorporação aos proventos dos adicionais de tempo de serviço e de titulação: **o artigo 38, inciso IV, da Constituição da República** prevê expressamente que o tempo de serviço de servidor afastado para o exercício de mandato eletivo deve ser **contado para todos os efeitos legais**, exceto para promoção por merecimento. Dessa forma, o fato de o senhor PÉRICLES DE HOLLEBEN MELLO ter exercido os cargos de Prefeito e de Deputado Estadual não deve obstar a percepção das verbas, já que certificado pela Paranaprevidência e pela unidade técnica o preenchimento dos requisitos (tempo de serviço e titulação acadêmica compatíveis).

Quanto ao TIDE, verifico que o servidor se vinculou em 18/12/2006 ao regime de trabalho que justifica o pagamento da verba (página 3 da peça 67). Pelos mesmos fundamentos já expostos, julgo que o posterior exercício de mandato eletivo não implica a desconsideração do tempo de serviço do interessado naquele regime, tampouco afasta o direito à vantagem respectiva.

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

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.9CEV

No entanto, considerando que o artigo 5º da Lei Estadual n.° 19.594/18 exige a contribuição por **pelo menos 15 anos** para a incorporação integral da verba aos proventos, está claro que o servidor não possui tal direito, visto que contribuiu nos períodos de 1º/1/2005 a 14/2/2005 e de 18/12/2006 a 30/9/2018 – totalizando, portanto, pouco menos de 12 anos:

REGIME TIDE

Seq.	Classe/Nível	Dt. início	Dt. término	Motivo concessão	Publicação
1	PDDE - C	01/01/2005	14/02/2005	Projeto de Extensão	9
2	PDDE - C	18/12/2006	30/09/2018	Projeto de Extensão	13

Fonte: página 3 da peça 67.

A despeito de não haver previsão legal expressa, a Coordenadoria de Gestão Estadual mencionou diversos precedentes em que o Tribunal, em situações análogas, entendeu possível a **incorporação proporcional** aos proventos da verba referente ao TIDE. Nesse sentido, por exemplo, os acórdãos n.° 2505/21 – Primeira Câmara[3] e n.° 1512/21[4] – Segunda Câmara e as decisões definitivas monocráticas n.° 61/21 – GCLIB[5], n.° 60/21 – GCIZL[6], n.° 53/21 – GCIZL[7], n.° 48/21 – GCILB[8] e n.° 34/21 – GATBC[9].

Dos diversos precedentes, destaco o brilhante voto que fundamenta o Acórdão n.° 955/21 – Segunda Câmara (processo n.° 331213/13), proferido pelo ilustre Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares, que justifica a incorporação proporcional da verba:

> Ocorre, contudo, que a natureza jurídica conferida à TIDE pela Lei Estadual n° 19.594/2018, como regime de trabalho, pode conduzir, numa interpretação sistêmica, como medida de equidade, à possibilidade dessa incorporação proporcional.
>
> Não se trata, respeitosamente, de se reconhecer, como

[3] Processo n.° 22146/14, relatado por mim.

[4] Processo n.° 417231/12, relatado pelo ilustre Conselheiro Substituto Cláudio Augusto Kania.

[5] Processo n.° 431553/16, relatado pelo ilustre Conselheiro Ivan Lelis Bonilha.

[6] Processo n.° 700235/13, relatado pelo ilustre Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares.

[7] Processo n.° 501089/13, relatado pelo ilustre Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares.

[8] Processo n.° 520726/16, relatado pelo ilustre Conselheiro Ivan Lelis Bonilha.

[9] Processo n.° 132023/11, relatado pelo ilustre Conselheiro Substituto Thiago Barbosa Cordeiro.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.9CEV

pretendem a Unidade Técnica e o Ministério Público de Contas, um caráter híbrido à referida verba, isto é, como regime de trabalho, quando atingidos os quinze anos de sua percepção, e de verba transitória, quando não implementada essa condição, na medida em que, em todas as hipóteses, a natureza jurídica da verba, por expressa previsão legal, só pode ser uma, ou seja, a de **regime de trabalho**, independentemente do tempo em que ela tenha sido percebida.

Entretanto, justamente por essa previsão, de que a TIDE somente pode ser tratada como regime de trabalho, é que decorre outra característica de grande relevância, segundo a qual, obrigatoriamente, deverá ser recolhida a contribuição previdenciária sobre essa parcela.

Tal situação diferencia a TIDE dos professores universitários das outras situações em que, não sendo obrigatório o desconto previdenciário sobre determinada gratificação transitória, pode o servidor, caso ausente a previsão legal de sua incorporação proporcional aos proventos de inativação, questionar esse recolhimento e solicitar que ele deixe de ser feito, vez que indevido o decréscimo de sua remuneração líquida.

Nesse sentido, aliás, a orientação do Supremo Tribunal Federal no RE 593068, com repercussão geral (Tema nº 163), que estabelece, em síntese, que "*Não incide contribuição previdenciária sobre verba não incorporável aos proventos de aposentadoria do servidor público, tais como 'terço de férias', 'serviços extraordinários', 'adicional noturno' e 'adicional de insalubridade*" (RE 593068, Órgão julgador Tribunal Pleno, Relator Min. ROBERTO BARROSO, Julgamento: 11/10/2018, Publicação: 22/03/2019).

Nessas condições, pode-se concluir que a Lei Estadual n° 19.594/2018, ao prever a TIDE como regime de trabalho, tornando obrigatória a incidência de contribuição previdenciária, e, ao mesmo tempo, condicionar sua incorporação nos proventos ao tempo de 15 anos de sua percepção, e apenas de forma integral, criou uma situação em total desconformidade com as regras e princípios previdenciários vigentes, que obriga o aplicador do direito à utilização dos princípios gerais de direito para a solução da questão em favor dos servidores que não tenham satisfeito o requisito temporal indicado [destaquei].

[...]

Outrossim, é importante assinalar que, sendo a incorporação proporcional ao tempo de contribuição, não se verifica, a priori, infração ao princípio contributivo, ainda mais, quando contrastada essa situação com a dos servidores que, mesmo sem o recolhimento de contribuição pelo período integral, isto é, de 35 anos para homens e de 30 para mulheres (sendo suficientes, apenas, 15 anos de percepção), por expressa previsão legal, incorporam de forma integral a referida vantagem.

Assim, a incorporação proporcional da TIDE, no caso ora em análise, atende ao princípio da equidade, evitando-se o desequilíbrio no tratamento de situações similares, com a concessão de vantagem integral em determinados casos, mesmo em inobservância ao princípio contributivo, e sua supressão em outros, quando esse princípio teria sido observado [destaquei].

Conforme já defendi em oportunidades anteriores[10], trata-se de solução

[10] Vide, por exemplo, a proposta de decisão (não acolhida) apresentada no Acórdão n.° 1534/21 – Primeira Câmara (processo n.° 616838/13).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.9CEV

que privilegia o caráter contributivo-retributivo constitucionalmente estabelecido para o regime de previdência dos servidores públicos, considerando que, no caso em exame, houve a efetiva contribuição previdenciária sobre a verba – motivo pelo qual, a meu juízo, seria injusto se o interessado não incorporasse valor nenhum aos proventos.

Transcrevo a proposta que apresentei quando da apreciação do processo n.° 616838/13 (Acórdão n.° 1534/21 – Primeira Câmara):

> **EMENTA**
>
> Aposentadoria. Professor de Ensino Superior do Estado do Paraná que trabalhou durante 2 anos e 4 meses sob o Regime de Tempo Integral e Dedicação Exclusiva (TIDE). Incidência de contribuição previdenciária sobre o valor percebido a título de TIDE. Princípio contributivo-retributivo fixado na Constituição da República que torna justa a correspondente incorporação proporcional ao período de contribuição. Precedente recente deste Tribunal: Acórdão n.° 955/21 da Segunda Câmara. Solução que pode e deve ser dada na esfera administrativa, por determinação do órgão de controle, em respeito ao princípio da eficiência do Estado, de forma a evitar-se a rediscussão da matéria no âmbito do Poder Judiciário. **Determinação** à Paranaprevidência para que, no prazo de 15 dias, retifique o cálculo dos proventos de modo a incorporar a verba recebida a título de TIDE de forma proporcional ao respectivo tempo de contribuição.
>
> **RELATÓRIO**
>
> Trata-se da aposentadoria do senhor ADEMIR SIMÕES, Professor de Ensino Superior do Estado do Paraná.
>
> De acordo com a Coordenadoria de Gestão Estadual (peça 56), o interessado recebeu a verba referente ao Regime de Tempo Integral e Dedicação Exclusiva (TIDE) por 2 anos e 4 meses, não satisfazendo o período mínimo de 15 anos que lhe garantiria, nos termos do artigo 5º da Lei Estadual n.° 19.594/18[11], a incorporação integral dos valores aos proventos, conforme entendimento firmado pelo Tribunal por meio do Acórdão n.° 949/20 – Pleno.
>
> Em sua manifestação (peça 64), o servidor sustentou que: 1) a Lei Estadual n.° 19.594/18 não é aplicável a este caso, já que editada mais de cinco anos após a concessão da aposentadoria em exame; 2) o artigo 5º, § 2º, da referida Lei expressamente impede que "atos já consumados" sejam afetados pelas novas regras de incorporação do TIDE; e 3) eventual alteração dos proventos implicaria violação de ato jurídico perfeito e de direito adquirido.
>
> A Coordenadoria de Gestão Estadual (peça 76) e o Ministério Público de Contas (peça 79), refutando os argumentos do interessado, opinaram pela negativa de registro do ato (peça 76).
>
> Esse, o relatório.

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

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.9CEV

PROPOSTA DE DECISÃO

Passo à análise do caso.

– I –

Exame do artigo 5º, § 2º, da Lei Estadual n.° 19.594/18

Ao se analisar o artigo 5º, § 2º, da Lei Estadual n.° 19.594/18, verifica-se exatamente o contrário do que afirmou o interessado em sua petição:

> Art 5°. Os docentes terão direito a aposentadoria, sendo que seus proventos de inatividade serão calculados segundo a legislação constitucional vigente, observado o período mínimo de contribuição para a previdência de quinze anos, sobre os vencimentos de seus respectivos regimes de trabalho, sendo TIDE, T-40 ou Parcial.
>
> § 1º. Para fins de contagem do período mínimo de quinze anos, de que trata o caput desde artigo, será computado o período de enquadramento anterior à publicação desta Lei no Regime de Tide, T-40 ou Parcial.
>
> § 1º. Para fins de contagem do período mínimo de quinze anos, de que trata o caput desde artigo, será computado o período de enquadramento anterior à publicação desta Lei no Regime de Tide, T-40 ou Parcial.
>
> § 2º. **As regras previstas no caput e §1º deste artigo aplicam-se igualmente aos docentes que, na data de publicação desta Lei, encontram-se com seus processos de aposentadoria em trâmite ou em processo de homologação pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná** [destaquei].

Está muito claro, portanto, que os efeitos da lei foram estendidos aos casos sob exame deste Tribunal de Contas, como este – que, frise-se, ainda não foi apreciado para fins de registro.

– II –

Breves considerações do Relator quanto à natureza jurídica do registro dos atos de concessão pelo Tribunal de Contas

Ainda que a maioria esmagadora das decisões do Supremo Tribunal Federal considere como complexo o ato administrativo de concessão de aposentadorias, reformas e pensões, parece-me que essa não é a melhor posição. Se analisarmos as decisões em que o Supremo se debruçou mais detidamente sobre a matéria, verificaremos que não é essa a indicação de julgados com votos vencedores de ministros como Vitor Nunes Leal e Castro Nunes.

Sustento que o ato pelo qual o Tribunal de Contas examina a legalidade dos atos administrativos de concessão (assim como os atos de admissão) tem natureza de ato de controle. O exame desses atos pelo Tribunal de Contas não pode ser chamado de ato administrativo porque é um ato meta-administrativo[12], supra administrativo, enfim, um ato de controle externo realizado por um órgão supra-administrativo, que se encontra na esfera de controle, como – já não era sem tempo – reconhecido pela Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, em seus artigos 20, 21, 24 e 27.

Talvez, nos primórdios da República, os atos de concessão

[12] A propósito, pesquise-se em Cantor a noção de conjunto de conjuntos e, em Russel, a noção de seu mais famoso paradoxo e o problema da autorreferência.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.9CEV

pudessem ter a natureza de ato complexo, cuja eficácia dependeria da manifestação da Administração Pública – na *esfera administrativa* – e do Tribunal de Contas – que, provavelmente, não era enxergado, com nitidez, como órgão pertencente a outra esfera (a *esfera controladora*). Para isso – por razões de ordem prática do mundo real –, a análise do ato pelo Tribunal de Contas deveria ser realizada em tempo relativamente curto. Resquício desse entendimento pode ser encontrado na Constituição do Estado do Paraná, que fixa, no parágrafo 5º de seu artigo 75[13]:

> § 5º. No caso de aposentadoria, o ato referido no inciso III deste artigo somente produzirá efeito após seu registro pelo Tribunal de Contas, que o apreciará no prazo máximo de sessenta dias.

Esse dispositivo da Constituição paranaense, contudo, há de ser interpretado com parcimônia. É certo que, no mundo real – e o direito é fato, valor e norma –, os atos em que o Tribunal considera legal a concessão são rapidamente registrados. Entretanto, quando a unidade técnica ou o Ministério Público de Contas apontam irregularidades nos atos, é certíssimo que a análise final do Tribunal de Contas demanda tempo maior, fruto do princípio constitucional do devido processo legal, que determina a observância do contraditório e da ampla defesa.

Ora, é razoável que o ato de concessão de aposentadoria somente produza efeitos após a apreciação pelo Tribunal de Contas? A resposta é, *desenganadamente*, negativa. O ato de concessão de aposentadoria produz os seus efeitos imediatamente após a manifestação no âmbito da *esfera administrativa*: o servidor deixa o exercício do cargo, passa a receber proventos, o cargo se torna vago e a Administração pode realizar concurso público para novo provimento. Se isso é verdade para os casos ordinários, muito mais para os casos que se arrastam em razão de falhas ou irregularidades detectadas pela unidade técnica, pelo Ministério Público de Contas, pelo Relator ou pelos colegiados do Tribunal de Contas.

Mas, então, como explicar que, em caso de negativa de registro pelo Tribunal de Contas, o ato de concessão realizado na esfera administrativa deixa de produzir efeitos? A resposta é: o ato de concessão realizado na esfera administrativa sujeita-se a condição resolutiva dependente da avaliação realizada na esfera de controle externo. Quando o Tribunal registra o ato de concessão – por entendê-lo conforme ao ordenamento jurídico – o ato ganha *status* de definitividade: não pode mais ser revisto a não ser pelo mecanismo do recurso ou da rescisão, observadas as regras de segurança jurídica.

Feitas essas breves considerações, reafirmo minha convicção: o ato de registro – realizado na *esfera controladora* – é um ato de controle que dá eficácia definitiva ao ato de concessão realizado na *esfera administrativa*.

A solução do caso concreto, contudo, independe da corrente a que se filie – quer entendamos trata-se de ato complexo ou de ato de controle.

Caso se entenda que a concessão da aposentadoria seja

[13] Art. 75. O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete:
[...]
III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na Administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.9CEV

ato complexo, a solução é direta, ligeira: não tendo sido o benefício registrado, por consequência, não há que se falar em "ato consumado" ou "ato jurídico perfeito", visto que ainda não realizada a análise de sua legalidade pelo Tribunal de Contas, conforme competência definida no artigo 71, III, da Constituição da República[14].

Caso se considere o registro como ato de controle, a possibilidade de glosa por parte do Tribunal de Contas decorre da atribuição fixada no referido dispositivo da Constituição da República.

– IV –
A possibilidade de incorporação proporcional do TIDE aos proventos de aposentadoria

No caso ora examinado, verifica-se não terem sido preenchidos os requisitos para que a interessado tivesse o "direito adquirido", tendo em vista que não foi satisfeita a exigência temporal fixada em lei para a incorporação integral do TIDE aos proventos – ou seja, 15 anos de percepção da verba. Destaque-se, mais uma vez, que há a previsão expressa de que os servidores cujos processos de aposentadoria ainda estejam em trâmite no Tribunal de Contas devem atender a todos os requisitos de incorporação do TIDE fixados na Lei Estadual n.° 19.594/18.

Em sua última manifestação (peça 76), a Coordenadoria de Gestão Municipal argumentou que, embora excluída a hipótese de incorporação integral do TIDE, é possível a inclusão proporcional da verba ao benefício:

> Por fim, importante ressaltar que, a rigor, não seria devido ao ora interessado incorporar nem de forma proporcional a parcela salarial TIDE, na medida em que a lei acima citada conferiu natureza permanente àquela. Assim, ou o servidor preenche o requisito lá previsto para incorporá-la (recebimento com contribuição previdenciária por 15 anos) ou não faz jus a ela. Esta CGE, contudo, vem sugerindo a incorporação proporcional de tal verba quando o servidor não completa aquele período em razão do princípio da contributividade, além da incidência, por analogia, do entendimento desta Corte materializado no v. Acórdão nº 3155/14-STP.

Embora, no fim, concorde com a sugestão da unidade técnica, entendo necessárias algumas considerações.

De início, observe-se que o Tribunal já se posicionou especificamente sobre o tema no mencionado Acórdão n.° 949/20 do Pleno[15], pelo qual foi discutida a natureza e a forma de incorporação do TIDE à luz da Lei Estadual n.° 19.954/18. Na ocasião, firmou-se o entendimento de que a incorporação da verba aos proventos só pode ocorrer nos estritos termos previstos na lei – de forma integral, após 15 anos de percepção –, cabendo aos servidores que não preencham os requisitos, em princípio, reivindicar eventual incorporação proporcional em instâncias que tutelem direitos e pretensões individuais.

[14] Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:
[...]
III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

[15] Processo n.° 806898/15, relatado pelo ilustre Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.9CEV

Transcrevo trecho da decisão:

> Seguindo essa linha, é possível extrair do dispositivo em questão que os docentes terão direito à incorporação do TIDE aos proventos, desde que tenham laborado sob esse regime de trabalho, e sobre ele contribuído, por 15 (quinze) anos.
>
> Nada obstante se possa questionar possível violação ao princípio contributivo, em verdade se buscou com essa exigência minorar impactos de eventuais inativações de docentes recém ingressos nesse regime, com os proventos correspondentes ao TIDE.
>
> Nesse sentido, há que se ressaltar que o compromisso precípuo desta Corte de Contas, no exercício de sua competência constitucional de órgão do controle externo da Administração, é o de zelar pela legalidade e economicidade da despesa pública, no caso em tela, daquela referente aos proventos de aposentadoria dos professores de ensino superior beneficiário do TIDE.
>
> Sob esse viés, neste momento, a discussão acerca de interesses particulares de servidores que eventualmente não tenham satisfeito a condição dos 15 anos de submissão à regra deve ser remetida a outras instâncias que tutelam direitos e pretensões individuais, ou, se necessário, a outra fase de debate nesta Corte, em que a matéria esteja melhor assentada quanto a seus efeitos, nos exatos termos do art. 21 da LINDB, a fim de que se dê prioridade à segurança jurídica e à continuidade dos serviços pela Administração, inclusive, quando à edição dos respectivos atos de aposentadoria, pelo Paranaprevidência.

Cabe destacar que o Acórdão n.° 949/20 do Pleno resultou na revisão do posicionamento até então adotado pelo Tribunal de Contas quanto à natureza do TIDE – reavaliação necessária diante da edição da referida lei, frise-se –, visto que menos de 4 anos antes, pelo Acórdão n.° 2847/16 do Pleno, com base na legislação então vigente, foi fixada orientação no sentido de reconhecer o caráter transitório da verba[16] – e de, consequentemente, determinar sua incorporação aos proventos de forma proporcional ao tempo de contribuição, em consonância com o entendimento exposto no Acórdão n.° 3155/14 do Pleno[17].

A interpretação de que a Lei Estadual n.° 19.954/18 conferiu ao TIDE natureza de regime de trabalho – não mais de vantagem transitória

[16] 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:
Fixar a seguinte orientação jurisprudencial:
a) a gratificação pelo regime de Tempo Integral e Dedicação 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;

[17] VISTOS, relatados e discutidos ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade em:
[...]
(iii) para que a presente decisão produza efeitos daqui para frente (ex nunc), restando preservados os benefícios registrados e os processos que se encontram em trâmite, com atos de inativação ou pensão já editados e publicados, preservados pela segurança jurídica; e, tendo em vista a manifestação do Auditor Ivens Zschoerper Linhares, excepcionar os efeitos deste Prejulgado, para que se atribua efeitos ex-tunc aos processos em trâmite neste Tribunal referentes à matéria, com relação:
iii.a) À possibilidade de adoção do valor atualizado da gratificação transitória como base de cálculo para sua incorporação aos proventos de aposentadoria;
iii.b) À impossibilidade de incorporação integral do valor dessas gratificações, sem que sejam proporcionalizadas ao tempo de contribuição, ressalvadas as hipóteses de direito adquirido;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.9CEV

– afastou a aplicabilidade, aos casos que envolvessem a verba, dos parâmetros estabelecidos no Acórdão n.° 3155/14 do Pleno, o que permitiria, em tese – do ponto de vista da coerência das decisões do Tribunal –, que a respectiva incorporação aos proventos fosse limitada à hipótese taxativa extraída da lei, sem proporcionalização.

No entanto, inevitável que, com a mudança de orientação, surgissem questionamentos quanto à sua aplicação aos casos em que não houve a percepção do TIDE pelo tempo mínimo exigido; por exemplo: 1) o Supremo Tribunal Federal, no Tema 163 de Repercussão Geral, fixou a tese de que "não incide contribuição previdenciária sobre verba não incorporável aos proventos de aposentadoria do servidor público, tais como terço de férias, serviços extraordinários, adicional noturno e adicional de insalubridade [destaquei]"[18]; em interpretação *contrario sensu*, o fato de haver desconto previdenciário obrigatório sobre o TIDE nos vencimentos dos professores universitários vinculados a esse regime de trabalho não implica, *necessariamente*, a incorporação aos proventos das parcelas sobre as quais houve contribuição? 2) adotar como premissa resposta negativa à pergunta do item anterior não poderia ensejar a impugnação – e possível invalidação – de decisões deste Tribunal de Contas no Poder Judiciário, haja vista a contrariedade ao entendimento do Supremo Tribunal Federal? 3) é proporcional que um servidor que receba a verba por exatos 15 anos incorpore-a integralmente aos seus proventos de aposentadoria, já que preenchido o requisito mínimo de tempo, enquanto outro servidor que a perceba – digamos – por 14 anos e 11 meses, nas mesmas condições de trabalho e de remuneração, não incorpore valor nenhum?

Diante das controvérsias, natural que o Tribunal novamente precisasse se dedicar ao tema para resolver os casos concretos submetidos à sua avaliação. Nesse sentido, destaco o **Acórdão n.° 955/21 da Segunda Câmara** – processo n.° 331213/13, relatado pelo ilustre Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares –, pelo qual foram discutidas algumas das questões que expus no parágrafo anterior.

Transcrevo trechos da decisão:

> Ocorre, contudo, que a natureza jurídica conferida à TIDE pela Lei Estadual n° 19.594/2018, como regime de trabalho, pode conduzir, numa interpretação sistêmica, como medida de equidade, à possibilidade dessa incorporação proporcional.
>
> Não se trata, respeitosamente, de se reconhecer, como pretendem a Unidade Técnica e o Ministério Público de Contas, um caráter híbrido à referida verba, isto é, como regime de trabalho, quando atingidos os quinze anos de sua percepção, e de verba transitória, quando não implementada essa condição, na medida em que, em todas as hipóteses, a natureza jurídica da verba, por expressa previsão legal, só pode ser uma, ou seja, a de **regime de trabalho**, independentemente do tempo em que ela tenha sido percebida.
>
> Entretanto, justamente por essa previsão, de que a TIDE somente pode ser tratada como regime de trabalho, é que decorre outra característica de grande relevância, segundo a qual, obrigatoriamente, deverá ser recolhida a contribuição previdenciária sobre essa parcela.
>
> Tal situação diferencia a TIDE dos professores universitários das outras situações em que, não sendo obrigatório o desconto previdenciário sobre determinada gratificação transitória, pode o servidor, caso ausente a previsão legal de sua incorporação proporcional aos proventos de inativação, questionar esse recolhimento e solicitar que ele deixe de ser feito, vez que indevido o decréscimo de sua remuneração líquida.
>
> Nesse sentido, aliás, a orientação do Supremo Tribunal Federal no RE 593068, com repercussão geral (Tema nº 163), que estabelece, em síntese, que "*Não incide contribuição previdenciária sobre verba não*

[18] BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Recurso Extraordinário 593068*. Relator: Ministro Roberto Barroso. Data do julgamento: 11/10/2018. Data da publicação: 22/3/2019.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.9CEV

> *incorporável aos proventos de aposentadoria do servidor público, tais como 'terço de férias', 'serviços extraordinários', 'adicional noturno' e 'adicional de insalubridade*" (RE 593068, Órgão julgador Tribunal Pleno, Relator Min. ROBERTO BARROSO, Julgamento: 11/10/2018, Publicação: 22/03/2019).
>
> **Nessas condições, pode-se concluir que a Lei Estadual n° 19.594/2018, ao prever a TIDE como regime de trabalho, tornando obrigatória a incidência de contribuição previdenciária, e, ao mesmo tempo, condicionar sua incorporação nos proventos ao tempo de 15 anos de sua percepção, e apenas de forma integral, criou uma situação em total desconformidade com as regras e princípios previdenciários vigentes, que obriga o aplicador do direito à utilização dos princípios gerais de direito para a solução da questão em favor dos servidores que não tenham satisfeito o requisito temporal indicado** [destaquei].

Em seguida, o ilustre Conselheiro Relator daquele processo destacou situação idêntica à verificada neste caso – o fato de a aposentadoria apreciada ter sido concedida antes da edição da Lei Estadual n.° 19.594/2018:

> No caso concreto, sendo o ato originário de concessão do benefício de outubro de 2012, há que se levar em conta, em primeiro lugar, que o servidor foi surpreendido, após a aposentadoria, com o advento da referida lei estadual, haja vista que, anteriormente, o entendimento desta Corte garantia a ele, por meio dos Acórdãos 2847/2016 e 3.419/2017, complementado pelo Acórdão nº 4.147/17, todos do Tribunal Pleno, a incorporação proporcional da TIDE aos proventos, dada sua natureza de verba transitória.
>
> Nesse panorama, a legislação aplicável ao servidor, vigente à época em que foram satisfeitos os requisitos para a aposentadoria, no caso concreto, garantiria a incorporação proporcional.
>
> Por outro lado, conforme já apontado, **dada a obrigatoriedade de incidência da contribuição previdenciária sobre a TIDE, de acordo com o novo regramento, a exclusão integral da verba implicaria em ofensa aos princípio da boa-fé e da confiança, na medida em que, numa interpretação a *contrario senso* do RE 593068, haveria a justa expectativa do servidor com relação à incorporação aos proventos, ainda que de forma proporcional** [destaquei].
>
> Outrossim, é importante assinalar que, sendo a incorporação proporcional ao tempo de contribuição, não se verifica, a priori, infração ao princípio contributivo, ainda mais, quando contrastada essa situação com a dos servidores que, mesmo sem o recolhimento de contribuição pelo período integral, isto é, de 35 anos para homens e de 30 para mulheres (sendo suficientes, apenas, 15 anos de percepção), por expressa previsão legal, incorporam de forma integral a referida vantagem.
>
> **Assim, a incorporação proporcional da TIDE, no caso ora em análise, atende ao princípio da equidade, evitando-se o desequilíbrio no tratamento de situações similares, com a concessão de vantagem integral em determinados casos, mesmo em inobservância ao princípio contributivo, e sua supressão em outros, quando esse princípio teria sido observado** [destaquei].

Trata-se, a meu ver, de solução justa para os impasses gerados pela nova legislação, pois coerente com o caráter contributivo do regime de previdência dos servidores públicos – considerando, frise-se, que houve desconto previdenciário obrigatório sobre o TIDE – e com o princípio constitucional da eficiência – haja vista que afasta a obrigação de rediscutir o tema em outras esferas – em especial, no âmbito do Poder Judiciário – e, por consequência, reduz a movimentação da máquina pública.

– V –
Conclusão

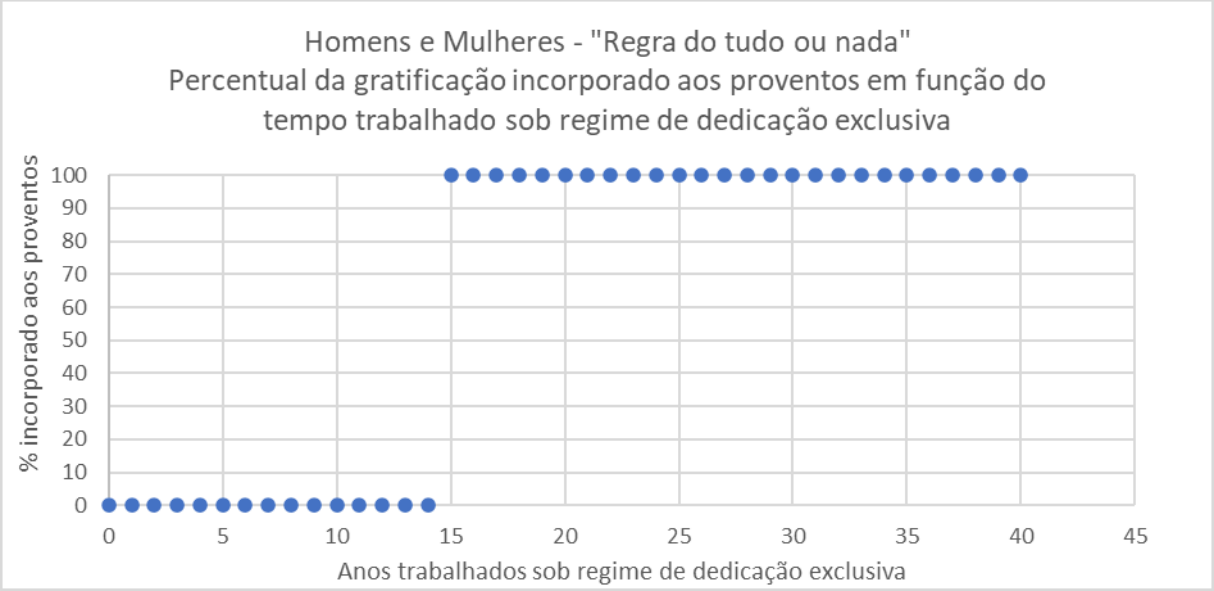
Pelas razões expostas nos itens anteriores, proponho que este Tribunal **determine à PARANAPREVIDÊNCIA que, no prazo de 15 dias, retifique o cálculo dos proventos** do senhor ADEMIR SIMÕES, de

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.9CEV

> modo a incorporar a verba TIDE de forma proporcional ao respectivo tempo de contribuição.
> {Final da transcrição da proposta que apresentei quando da apreciação do processo n.° 616838/13 (Acórdão n.° 1534/21 – Primeira Câmara); proposta não acolhida}

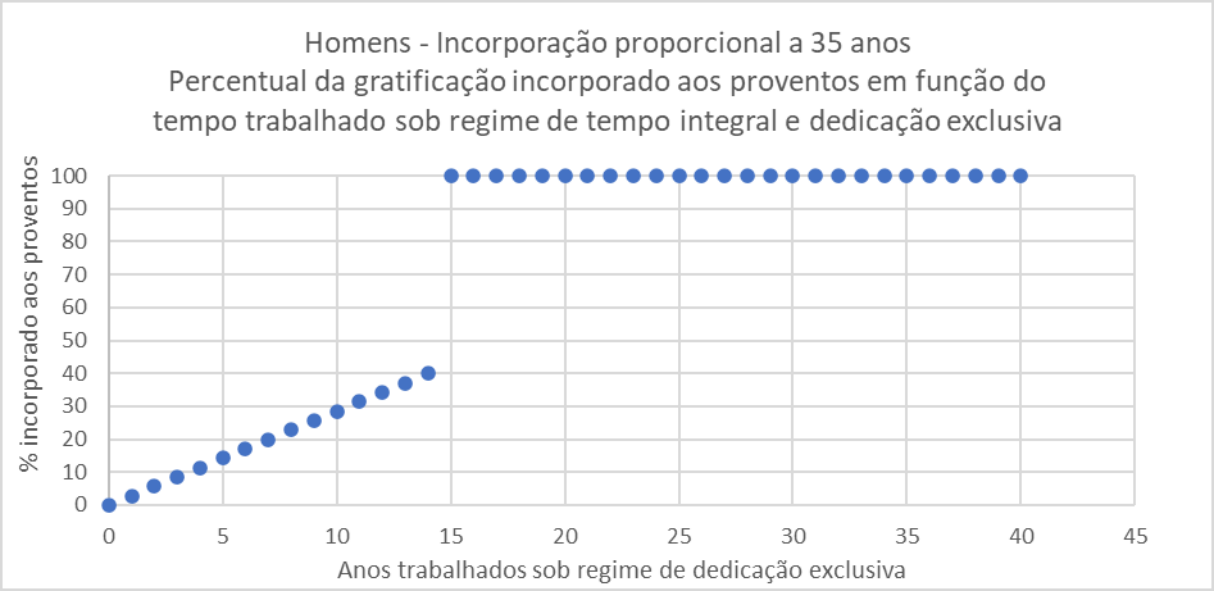
2) Critério de Proporcionalização – Definição do Denominador.

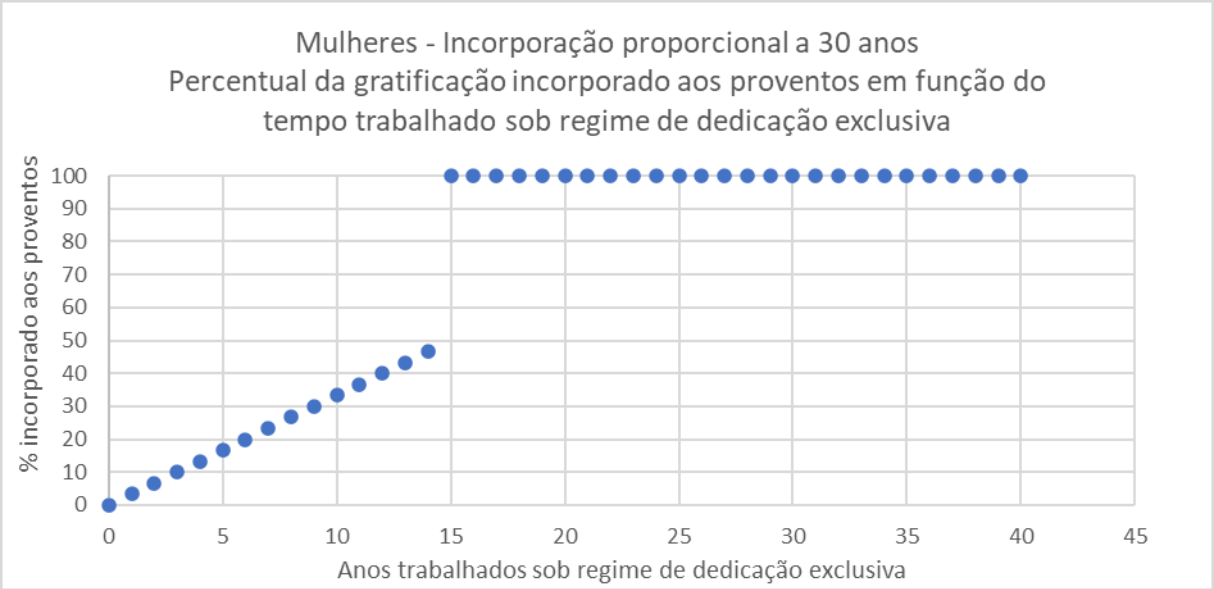
Antes da decisão fixada pelo Acórdão n.° 955/21 – Segunda Câmara, prevalecia a regra do "tudo ou nada", ou seja, caso o professor ou professora completasse os 15 anos de trabalho sob o regime de tempo integral e dedicação exclusiva (TIDE), teria direito a incorporar 100% da verba aos seus proventos. Antes disso, ainda que tivesse trabalhado 14 anos e 11 meses (por exemplo), não teria direito a nada, mesmo que, sobre a verba, houvesse incidido a contribuição previdenciária. Tal situação pode ser visualizada no gráfico a seguir:



Após a decisão fixada pelo Acórdão n.° 955/21 – Segunda Câmara, caso o servidor não tivesse trabalhado sob o regime de tempo integral e dedicação exclusiva (TIDE) por pelo menos 15 anos, a incorporação passou a ser proporcional a 35 anos para os professores (homens) e a 30 anos para as professoras (mulheres):

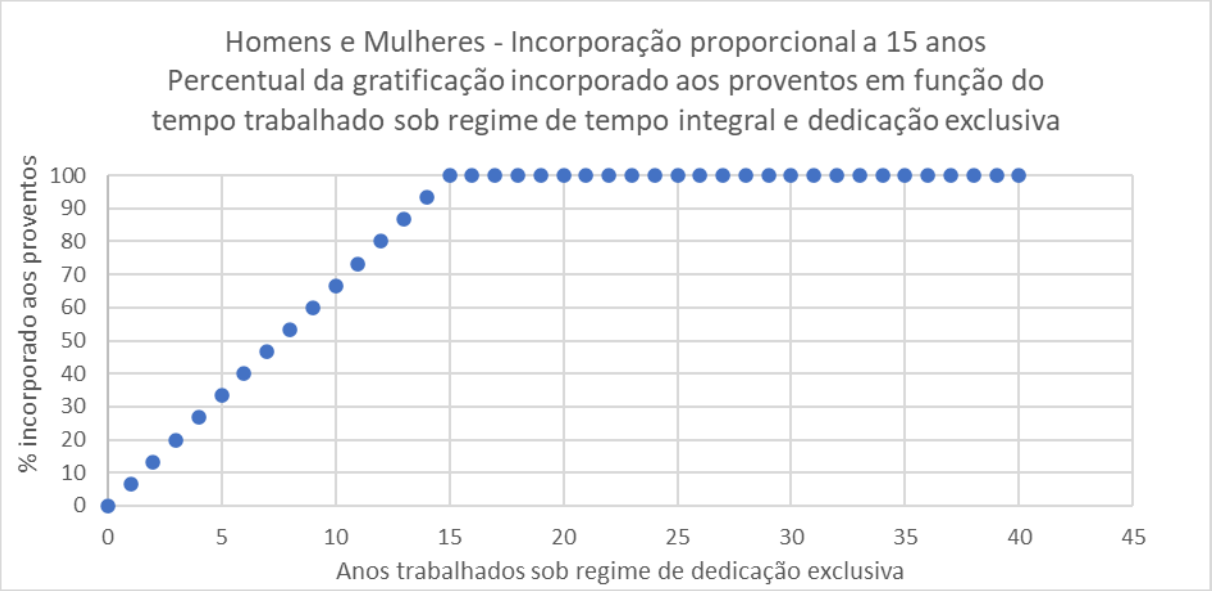
DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.9CEV





Na hipótese de que, na proporcionalização do valor a ser incorporado aos proventos, fosse levado em conta não o tempo total de serviço necessário para a aposentadoria (35 anos para homens e 30 para mulheres), mas o tempo necessário para incorporação integral – 15 anos –, a incorporação da verba aos proventos atenderia melhor aos princípios da equidade e da proporcionalidade, evitando-se um "salto", uma descontinuidade, entre o percentual incorporado no ponto em que se atingem os 15 anos de tempo trabalhado sob o regime de tempo integral e dedicação exclusiva:

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.9CEV



Entretanto, esse último critério acentuaria o desequilíbrio das contas previdenciárias ao agravar o desrespeito ao princípio contributivo-retributivo, que já fica evidenciado ao se permitir a incorporação integral da verba para os que trabalham sob regime de tempo integral e dedicação exclusiva por 15 anos ou mais, mas não o tempo total necessário para aposentar-se.

Por essas razões, deixo de propor um novo critério para cálculo da proporcionalidade.

Conclusão.

Com essas considerações, voto no sentido de que este Tribunal **determine** à Paranaprevidência que, no prazo de 15 dias, retifique o valor dos proventos do senhor PÉRICLES DE HOLLEBEN MELLO, de modo a incorporar a verba referente ao tempo integral e dedicação exclusiva (TIDE) de forma proporcional ao tempo de contribuição, mantendo o atual critério de cálculo da proporção.

DECISÃO

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos, **ACORDAM** os membros da Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, **por unanimidade**, nos termos do voto do Relator, Auditor Sérgio Ricardo Valadares Fonseca, **determinar** à Paranaprevidência que, no prazo de 15 dias, retifique o valor

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.9CEV

dos proventos do senhor PÉRICLES DE HOLLEBEN MELLO, de modo a incorporar a verba referente ao tempo integral e dedicação exclusiva (TIDE) de forma proporcional ao tempo de contribuição, mantendo o atual critério de cálculo da proporção.

Integraram o *quorum* o Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e os Auditores JOSE MAURICIO DE ANDRADE NETO e SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA.

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

Plenário Virtual, 24 de agosto de 2023 – Sessão Virtual n.° 14.

SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA
Relator

MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA
Conselheiro no exercício da Presidência

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.9CEV