



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ
ÓRGÃO ESPECIAL**

Autos nº. 0062439-60.2022.8.16.0000

**INCIDENTE DE ASSUNÇÃO DE COMPETÊNCIA Nº 0062439-60.2022.8.16.0000 (IAC – 16) E
EMBARGOS DE DECLARAÇÃO N.º 0073806-39.2022.8.16.0014**

SUSCITANTE: 4ª CÂMARA CÍVEL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ

INTERESSADOS: ANTONIO CEZAR DE OLIVEIRA DEARO, NEY CARLOS REICHERT NETTO,
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE LONDRINA E ESTADO DO PARANÁ

EMBARGANTES: ANTONIO CEZAR DE OLIVEIRA DEARO E OUTRO

EMBARGADOS: UNIVERSIDADE ESTADUAL DE LONDRINA E OUTROS

RELATOR: DESEMBARGADOR FRANCISCO CARDOZO OLIVEIRA

**INCIDENTE DE ASSUNÇÃO DE COMPETÊNCIA SUSCITADO EM
EMBARGOS DE DECLARAÇÃO - REVISÃO DA TESE JURÍDICA
FIXADA NO IAC-11 – BASE DE CÁLCULO DA GRATIFICAÇÃO DE
INSALUBRIDADE - CARREIRA DO MAGISTÉRIO SUPERIOR DO
ESTADO DO PARANÁ - LEI ESTADUAL Nº 19.594/2018 –
INTERPRETAÇÃO DO ACRÉSCIMO DO INCISO VII AO § 4º DO
ARTIGO 3º DA LEI ESTADUAL Nº 11.713/1997 ESPECIFICAMENTE DA
EXPRESSÃO “ADICIONAIS E DEMAIS VANTAGENS” -
INTERPRETAÇÃO LÓGICO-SISTÊMICA DA REGRA -
IMPOSSIBILIDADE DE DISSOCIAR O INCISO VII DO INCISO V DA
LEI QUE TRATA DAS GRATIFICAÇÕES E PERMANECE EM PLENA
VIGÊNCIA - RESTRIÇÃO ÀS GRATIFICAÇÕES POR EXERCÍCIO EM
LOCAL E OUTRAS DISSOCIADAS DA ATIVIDADE DE DOCÊNCIA -
INTERPRETAÇÃO HISTÓRICO-TELEOLÓGICA - ANÁLISE DA
MENSAGEM DO GOVERNO DO ESTADO E DOS DEBATES
PARLAMENTARES (*OCCASIO LEGIS*) - LEI ESTADUAL Nº 19.594/2018
QUE TEVE POR ÚNICO OBJETIVO CONFERIR NOVO TRATAMENTO
JURÍDICO AO REGIME DE TRABALHO EM TEMPO INTEGRAL E
DEDICAÇÃO EXCLUSIVA (TIDE) - AUSÊNCIA DE DEBATE OU
MENÇÃO À GRATIFICAÇÃO DE INSALUBRIDADE
- INTERPRETAÇÃO DA REGRA NA PERSPECTIVA DAS
EXIGÊNCIAS CONSTITUCIONAIS DO DEVIDO PROCESSO**



LEGISLATIVO - LEI QUE POR TRATAR APENAS DA NOVA CONFIGURAÇÃO DA TIDE NÃO APRESENTOU ESTIMATIVA DE IMPACTOS ORÇAMENTÁRIOS E FINANCEIROS - REQUISITO DE VALIDADE FORMAL - ARTIGO 113 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS - OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA PELOS ESTADOS - INCOERÊNCIA NORMATIVA CASO ADOTADA INTERPRETAÇÃO QUE IMPLIQUE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL - INTERPRETAÇÃO DA REGRA DE ACORDO COM O ARTIGO 20 DA LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO NA PERSPECTIVA DE ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO - CONSEQUÊNCIAS DA NORMA NA PERSPECTIVA DA APLICAÇÃO - REPERCUSSÃO ECONÔMICA SEM PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA - REALOCAÇÃO DE RECURSOS PREVISTOS PARA OUTROS PROGRAMAS ORÇAMENTÁRIOS - INTERPRETAÇÃO LINGUÍSTICA DA REGRA - CONSIDERAÇÃO DO CONFLITO DE INTERESSES EM JOGO - PREVALÊNCIA DO SENTIDO DE QUE A EXPRESSÃO ADICIONAIS E DEMAIS VANTAGENS NÃO INCLUI O DIREITO A GRATIFICAÇÃO DE INSALUBRIDADE - INVIABILIDADE DE EXTRAIR HIPÓTESE DE GRATIFICAÇÃO DE INSALUBRIDADE DA LOCUÇÃO GENÉRICA CONSTANTE DA REGRA - TESE JURÍDICA FIRMADA NO IAC- 11 NÃO AFETADA PELO ACRÉSCIMO DO INCISO VII CONFERIDO PELA LEI ESTADUAL Nº 19.594/2018 - EMBARGOS DE DECLARAÇÃO ACOLHIDOS PARA SANAR OMISSÃO SEM EFEITOS INFRINGENTES - INCIDENTE DE ASSUNÇÃO DE COMPETÊNCIA JULGADO IMPROCEDENTE COM O ACOLHIMENTO DOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO SEM EFEITOS INFRINGENTES.

Vistos, examinados e discutidos estes autos de Incidente de Assunção de Competência nº 0062439-60.2022.8.16.0000 (IAC – 16), em que é suscitante a **4ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná**, e interessados **Antônio Cezar de Oliveira Dearo, Ney Carlos Reichert Netto, Universidade Estadual de Londrina e estado do Paraná** e de Embargos de Declaração em que são embargantes **Antonio Cezar de Oliveira Dearo e Outros** e embargados **Universidade Estadual de Londrina e Outros**.

RELATÓRIO

1. A 4ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná suscitou o presente incidente de assunção de competência nos Embargos de Declaração nº 0041858-89.2016.8.16.0014/ED3, para revisar a tese jurídica fixada pela extinta Seção Cível no IAC nº 0000511-16.2019.8.16.0000, segundo a qual “A base de cálculo para pagamento da gratificação de insalubridade aos servidores públicos estaduais integrantes da carreira do magistério superior é o do vencimento inicial da tabela do Quadro Geral do



Estado, não inferior ao salário mínimo vigente, nos termos de art. 10 da Lei Estadual 10.692/93” (Tema IAC - 11).

O órgão fracionário suscitante entendeu necessário o reexame da tese porque o precedente formado não tratou da matéria sob a perspectiva da Lei Estadual nº 19.594/18, que acresceu o inciso VII ao § 4º do artigo 3º da Lei Estadual nº 11.713/1997, mencionando o vencimento básico como base de cálculo para todos os adicionais e vantagens percebidos pelos integrantes da carreira do magistério de ensino superior do Estado do Paraná. Suscitou, portanto, novo IAC, com a finalidade de “revisar e limitar os efeitos da tese fixada no IAC sob nº 0000511-16.2019.8.16.0000 para o período anterior à Lei Estadual nº 19.594/18; e, após a sua vigência, esclarecer que a base de cálculo da gratificação de insalubridade será o vencimento básico” (mov. 1.2).

O incidente foi distribuído a este **Órgão Especial**, tendo em vista que a matéria debatida é comum a mais de uma Seção Cível (mov. 14.1), seguindo-se manifestação da Procuradoria-Geral de Justiça pela admissão do processo para revisar a tese fixada no Incidente de Assunção de Competência nº 0000511-16.2019.8.16.0000 (mov. 37.1).

Levado a apreciação inicial de admissibilidade, o incidente foi admitido por este Órgão Especial, cujo acórdão recebeu a seguinte ementa (mov. 51.1):

INCIDENTE DE ASSUNÇÃO DE COMPETÊNCIA. JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE. BASE DE CÁLCULO PARA PAGAMENTO DA GRATIFICAÇÃO DE INSALUBRIDADE AOS SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS INTEGRANTES DA CARREIRA DO MAGISTÉRIO SUPERIOR. REEXAME DE TESE JURÍDICA FIXADA NO IAC Nº 0000511-16.2019.8.16.0000. ASSUNÇÃO DE COMPETÊNCIA QUE SE REVELA NECESSÁRIA PARA REVISÃO DE TESE FIXADA EM IAC ANTERIOR. PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS DO ARTIGO 947, §3º, PARTE FINAL, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. ADMISSIBILIDADE DO INCIDENTE.

Na sequência, determinou-se a suspensão de todos os processos individuais ou coletivos em trâmite no Estado do Paraná, bem como a expedição de edital para ampla publicidade, comunicação dos órgãos judiciários estaduais e intimação das partes originárias e do Estado do Paraná (mov. 73.1).

O edital foi devidamente publicado (mov. 78.3).

O **Estado do Paraná** compareceu aos autos afirmando, em resumo, que: **i)** a inovação legislativa trazida pela Lei Estadual nº 19.594/2018, que acresceu o inciso VII ao § 4º do artigo 3º da Lei Estadual nº 11.713/1997, não alterou o quadro jurídico anterior no que se refere ao cálculo do adicional de insalubridade dos docentes; **ii)** o novo dispositivo deve ser interpretado em conjunto com o inciso V do § 4º do artigo 3º da mesma Lei Estadual nº 11.713/1997, de modo que não houve o estabelecimento de que a todas as



gratificações devam ser calculadas sobre o vencimento básico; **iii**) o inciso V do § 4º do art. 3º da Lei Estadual nº 11.713/1997 é claro no sentido de que as gratificações devidas aos docentes, sobre as quais o salário base é utilizado para o cálculo, são aquelas pagas em razão do local ou que se tratem de atividades dissociadas da docência, portanto, não trata da gratificação de insalubridade; **iv**) o inciso VII trouxe de novo apenas o esclarecimento de que o vencimento básico abrange a TIDE; **v**) a gratificação de insalubridade é tratada no artigo 4º da Lei Estadual nº 10.692/1993 e não se confunde com a gratificação por exercício em local ou outras dissociadas da atividade de docência tratada na Lei Estadual nº 11.713/1997; **vi**) caso a nova legislação tivesse a intenção de incluir a gratificação de insalubridade nas hipóteses de utilização do vencimento básico como base de cálculo, teria se valido da mesma redação usada para a Carreira Técnica Universitária. **Em conclusão, o Estado do Paraná afirma que a tese do Tema 11, que adota como base de cálculo da gratificação por insalubridade o vencimento inicial da tabela do Quadro Geral do Estado, continua aplicável após a Lei Estadual nº 19.594/2018** (mov. 90.1).

A **Universidade Estadual de Londrina** manifestou-se nos autos alegando, em síntese: **i**) a tese firmada no Tema 11 permanece hígida, não tendo sofrido alteração por intermédio da Lei Estadual nº 19.594/2018, que tão-só introduziu o inciso VII no § 4º, do art. 3º, da Lei Estadual nº 11.713/97 em virtude da modificação legal que reconheceu o TIDE como regime de trabalho; **ii**) o fundamento utilizado no Tema 11 para firmar a tese, qual seja, a interpretação do inciso V do § 4º, do artigo 3º da Lei Estadual nº 11.713/1997, não foi alterado, motivo pelo qual a base de cálculo para a gratificação por insalubridade não pode ser o vencimento básico; **iii**) a Lei Estadual nº 19.594/2018 passou a tratar o TIDE como regime de trabalho, e não como vantagem, tendo estabelecido que o vencimento básico, inclusive no regime de TIDE, é base de cálculo apenas dos adicionais e vantagens que trata a Lei Estadual nº 11.713/1997, não abrangida, portanto, a gratificação de insalubridade; **iv**) a gratificação de insalubridade é regida pela Lei Estadual nº 10.692/1993 e a regra introduzida pela Lei Estadual nº 19.594/2018 dirige-se apenas às vantagens próprias da Carreira do Magistério do Ensino Superior; **v**) a gratificação de insalubridade é devida em casos de exposição do professor a agentes insalubres, portanto, não é dissociada da atividade docente nem decorre de exercício local, únicas hipóteses contempladas pela nova legislação; **vi**) a Lei Estadual nº 19.594/2018 não prevê o pagamento de gratificação de insalubridade ao servidor docente, de modo que seus dispositivos não se referem a essa gratificação, mas apenas àquelas próprias da Carreira do Magistério do Ensino Superior; **vii**) a própria lei que instituiu a gratificação de insalubridade aos servidores estaduais (Lei Estadual nº 10.692/1993) já definiu a base de cálculo, não se podendo, pelo princípio da reserva legal, adotar base de cálculo diversa disposta em legislação que nem trata da insalubridade; **viii**) a própria Lei Estadual nº 19.594/2018, que introduziu o dispositivo em debate, faz ressalva que os pagamentos deverão se dar “conforme previsto em lei”; **ix**) o objetivo da nova legislação foi apenas dar novo tratamento jurídico ao TIDE, considerando-o como parte integrante do vencimento do cargo, sobretudo para fins previdenciários, conforme fica claro pela análise do projeto de lei; **x**) a proposição legislativa não criava aumento de despesa, conforme pareceres das comissões temáticas, de onde se extrai que, caso seja entendido que a lei alterou a base de cálculo da gratificação por insalubridade, haveria inevitável aumento de despesa. Em conclusão, **sustenta-se que a tese firmada no anterior Incidente de Assunção de Competência nº 0000511-16.2019.8.16.0000 deve ser reafirmada (mov. 91.1)**. A parte juntou documentos (mov. 91.2/91.7).



Antônio Cezar de Oliveira Dearo e Ney Carlos Reichert Netto, na qualidade de interessados, vieram ao processo e alegaram que: **i)** a Lei Estadual nº 19.594/2018 promoveu significativa alteração na Lei Estadual nº 11.713/1997, introduzindo expressamente que os adicionais e demais vantagens da carreira de Magistério do Ensino Superior do Estado incidirão sobre o vencimento básico dos professores; **ii)** a Lei Estadual nº 6.174/1970 conceitua a gratificação de insalubridade como vantagem remuneratória, portanto, trata-se de vantagem remuneratória “conforme previsto em lei”, pelo que incidirá sobre o vencimento básico, conforme determina a Lei Estadual nº 19.594/2018; **iii)** não há que se falar em aumento de despesa, porque o entendimento jurisprudencial do TJPR já era no sentido de que a base de cálculo do adicional de insalubridade deveria ser o salário básico do servidor; **iv)** a tese do Incidente de Assunção de Competência 0000511- 16.2019.8.16.0000, temos que sua análise é restrita ao inciso V, § 4º, artigo 3º da Lei 11.713/1997, não alcançando a inovação legislativa inculpada no inciso VII; **v)** até a publicação da Lei Estadual nº 19.594/2018, acrescentando o inciso VII, prevalecia a dicção do inciso V e, por consequência, a interpretação conferida pelo IAC 0000511-16.2019.8.16.0000, no entanto, as modificações trazidas pela nova lei revogam a dicção do inciso V, por se tratar de norma posterior, de igual hierarquia e especialidade; **vi)** o IAC 0000511-16.2019.8.16.0000 já tinha afastado a incidência do inciso V do art. 3º § 4º da Lei Estadual nº 11.713/1997 no caso de gratificação por insalubridade, assim, a antinomia seria entre o inciso VII do artigo 3º, § 4º da Lei Estadual nº 11.713/1997 e o artigo 10 da Lei Estadual nº 10.692/1993, prevalecendo a primeira, porque posterior e especial em relação a segunda; e **vii)** a jurisprudência do TJPR é pacífica no sentido de que o IAC analisou exclusivamente o inciso V, § 4º, artigo 3º da Lei Estadual nº 11.713/1997, sendo de rigor a observância da superveniência do inciso VII do mesmo artigo de lei após a entrada em vigor da Lei 19.594/2018, por meio do qual deve ser reconhecido o vencimento básico dos servidores como base de cálculo do adicional de insalubridade. **Em conclusão, afirma-se que a tese fixada no IAC 0000511-16.2019.8.16.0000 e o inciso VII do § 4º, do art. 3º, da Lei Estadual 11713/97 (introduzido pela Lei Estadual 19.594/2018) são harmônicos, cada um prevalecendo em seu lugar no tempo, não havendo necessidade de revisão da tese anteriormente firmada, bastando que sua aplicação seja limitada a entrada em vigor da Lei estadual 19.594/2018, exatamente como proposto quando suscitado o presente incidente de assunção de competência (seq. 1.2 autos 0062439- 60.2022.8.16.0000) (mov. 92.1).**

A **Douta Procuradoria-Geral de Justiça** emitiu parecer subscrito pelo Procurador de Justiça Mauro Sérgio Rocha no sentido de que: **i)** o art. 3º, § 4º, VII, da Lei Estadual nº 11.713/1997 não infirma a tese assentada no Incidente de Assunção de Competência nº 0000511-16.2019.8.16.0000, cuja integralidade deve ser mantida; **ii)** A nova norma versa sobre o regime de trabalho em TIDE do Magistério do Ensino Superior estadual, caracterizando-o como regime de ingresso para os cargos de professor do ensino superior e não mais como gratificação transitória; **iii)** a nova lei definiu que o vencimento básico da carreira, inclusive do regime de trabalho de TIDE, consiste em parcela única e indivisível, não alterando a natureza da gratificação de insalubridade e nem derogando o inciso V do § 4º do art. 3º da Lei Estadual nº 11.713/1997, que prevê que apenas as gratificações por exercício em local ou outras dissociadas da atividade de docência adotam como base de cálculo o vencimento básico do regime de trabalho; **iv)** o inciso VII que foi acrescido ao § 4º do art. 3º da Lei Estadual nº 11.713/1997 transformou a antiga gratificação pelo desempenho do TIDE em padrão básico remuneratório do cargo de Professor Universitário, não havendo cogitar-se que a locução “sobre o qual incidirão os adicionais e demais



vantagens”, nele constante, tenha implicado a alteração da base de cálculo da gratificação de insalubridade; **v)** a análise dos materiais legislativos que resultaram na Lei Estadual nº 19.594/2018 comprova que o objetivo era requalificar o conceito do regime de TIDE e que os debates passaram ao largo da gratificação por insalubridade; **vi)** a nova legislação não tratou, na etapa constitutiva, dos impactos orçamentários e financeiros que a pretensa modificação da base de cálculo ocasionaria no financiamento público das instituições de ensino superior do Estado do Paraná, contrariando o artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, de modo que uma interpretação que admitisse a modificação da base de cálculo incorreria em inconstitucionalidade formal; **vii)** deve-se adotar a lógica consequencialista trazida pelo artigo 20 da LINDB, no sentido de que “nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão”; **viii)** a adoção de interpretação meramente formalista e gramatical traria repercussões econômicas imediatas no orçamento estatal, na medida em que os valores das gratificações por insalubridade seriam postos em patamares mais elevados sem a indispensável programação financeira do Estado do Paraná; **ix)** a interpretação do art. 3º, § 4º, VII, da Lei Estadual nº 11.713/1997 deve ser restringida, para não se abarcar a disciplina do cálculo da gratificação por insalubridade, que deve observar os ditames da Lei Estadual nº 10.692/1993; **x) deve ser mantida a tese firmada no Incidente de Assunção de Competência nº 0000511-16.2019.8.16.0000 e o recurso paradigma deve ser parcialmente provido, reconhecendo-se a omissão sem efeitos infringentes (mov. 95.1).**

Admitiu-se como Amicus Curiae o Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior e a Paranáprevidência (mov. 122.1).

VOTO

2. Trata-se de incidente de assunção de competência suscitado pela **4ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná** nos Embargos de Declaração nº 0041858-89.2016.8.16.0014/ED3, para revisar a tese jurídica fixada pela extinta Seção Cível no **Incidente de Assunção de Competência nº 0000511-16.2019.8.16.0000 (IAC-11)** de Embargos de Declaração em que são embargantes **Antonio Cezar de Oliveira Dearo e Outros** e embargados **Universidade Estadual de Londrina e Outros**.

2.1 O IAC nº 0000511-16.2019.8.16.0000 tratou da definição da base de cálculo para pagamento da gratificação de insalubridade aos servidores públicos estaduais integrantes da Carreira do Magistério Superior do Estado.

Naquela oportunidade, a controvérsia estabelecida dizia respeito à gratificação de insalubridade para os professores do Magistério Superior estava inserida na norma do artigo 3º, § 4º, inciso V, da Lei Estadual nº 11.713/1997, que estabelece o vencimento básico do regime de trabalho como base de cálculo das gratificações por exercício local ou outras dissociadas da atividade de docência, conforme se observa:



Art. 3º. Os atuais cargos docentes existentes nas Instituições Estaduais de Ensino Superior ficam transformados em cargos de Professor de Ensino Superior, estruturados em 05 (cinco) classes, conforme segue:

§ 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:

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.

O entendimento prevalente foi no sentido de que o referido dispositivo da Lei Estadual nº 11.713/1997 estava restrito às gratificações por exercício local ou outras dissociadas da atividade docente, não abrangendo a gratificação de insalubridade, a qual permanecia sendo tratada pelo artigo 10 da Lei Estadual nº 10.692/1993, que prevê o vencimento inicial da tabela do Quadro Geral do Estado como base de cálculo, nos seguintes termos:

Lei Estadual nº 10.692/1993

Art. 10. De acordo com o grau de insalubridade a que o servidor estiver exposto, o percentual da gratificação será fixado em 10% (dez por cento), 20% (vinte por cento) ou 40% (quarenta por cento) do vencimento inicial da tabela do Quadro Geral do Estado, não inferior ao salário mínimo vigente.

A ementa e a tese jurídica então fixada no Incidente de Assunção de Competência nº 0000511-16.2019.8.16.0000 (IAC-11) tem a seguinte redação:

INCIDENTE ASSUNÇÃO DE COMPETÊNCIA. CONTROVÉRSIA ACERCA DA BASE DE CÁLCULO DE INCIDÊNCIA DO ADICIONAL DE INSALUBRIDADE DOS PROFESSORES UNIVERSITÁRIOS ESTADUAIS. INAPLICABILIDADE DO ART. 29 DA LEI 11.713/97. CARREIRA DA DOCÊNCIA DISTINTA DA CARREIRA TÉCNICA UNIVERSITÁRIA. APLICABILIDADE DO ART. 3º, §4º, INCISO V DA LEI 11.713/97. NÃO ENQUADRAMENTO NAS HIPÓTESES DO INCISO CITADO. ADICIONAL DE INSALUBRIDADE DEVIDO EM RAZÃO DA MODALIDADE PRÁTICA DA DOCÊNCIA. INCIDÊNCIA DO ADICIONAL SOBRE O VALOR INICIAL DA TABELA DO QUADRO GERAL DO ESTADO. INTELIGÊNCIA DO ART. 10 DA LEI Nº 10.692/93.

TESE FIRMADA: A BASE DE CÁLCULO PARA PAGAMENTO DA GRATIFICAÇÃO DE INSALUBRIDADE AOS SERVIDORES PÚBLICOS



ESTADUAIS INTEGRANTES DA CARREIRA DO MAGISTÉRIO SUPERIOR É O DO VENCIMENTO INICIAL DA TABELA DO QUADRO GERAL DO ESTADO, NÃO INFERIOR AO SALÁRIO MÍNIMO VIGENTE, NOS TERMOS DE ART. 10 DA LEI ESTADUAL 10.692/93.

RESOLUÇÃO DO CASO CONCRETO: RECURSO DE APELAÇÃO DA UNIVERSIDADE CONHECIDO E PROVIDO.

(TJPR - Seção Cível - 0000511-16.2019.8.16.0000 - Londrina - Rel.: DESEMBARGADOR MARCO ANTONIO ANTONIASSI - J. 22.10.20)

Propõe-se agora a revisão daquela tese jurídica em razão de novo dispositivo inserido na Lei Estadual nº 11.713/1997 pela Lei Estadual nº 19.594/2018. Trata-se do inciso VII acrescido ao § 4º do artigo 3º da Lei Estadual nº 11.713/1997, com a seguinte redação:

Art. 3º. Os atuais cargos docentes existentes nas Instituições Estaduais de Ensino Superior ficam transformados em cargos de Professor de Ensino Superior, estruturados em 05 (cinco) classes, conforme segue:

§ 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:

VII - O vencimento básico da carreira do Magistério do Ensino Superior do Paraná, inclusive do regime de trabalho em tempo integral e dedicação exclusiva, é parcela única e indivisível, sobre o qual incidirão os adicionais e demais vantagens, conforme previsto em lei. (incluído pela Lei Estadual 19.594 de 12/07/2018)

Os motivos determinantes que fundamentaram a tese jurídica firmada no IAC nº 0000511-16.2019.8.16.0000 estão sendo questionados pelo acréscimo do inciso VII conferido pela Lei Estadual nº 19.594/2018, de forma que a disciplina sobre gratificação de insalubridade relativa ao Magistério Superior pode continuar não encontrando arrimo na Lei Estadual nº 11.713/1997, mas, sim, no artigo 10 da Lei Estadual nº 10.692/1993.

A questão controversa reside na interpretação da expressão “sobre o qual incidirão os adicionais e demais vantagens”, contida no inciso VII, do § 4º do art 3º da Lei Estadual n.º 11.713/1997, com a redação dada pela Lei Estadual n.º 19.594/2018, abrange a gratificação de insalubridade.

Para esse exame pode-se adotar uma perspectiva exegética (sistêmica e teleológica), de pertinência constitucional e de análise econômica do direito e ainda uma perspectiva hermenêutica de cunho linguístico.



A mera interpretação gramatical ou literal do dispositivo é insuficiente para elucidar o alcance da norma, porque não há qualquer referência à gratificação de insalubridade nem a própria lei trata desse assunto, o que, na esteira de uma racionalidade formalista, demanda a aplicação associada a outros métodos interpretativos.

Norberto Bobbio faz a análise das concepções de formalismo jurídico, numa perspectiva semântica, que diz respeito ao estudo de elementos formais do Direito, tais como ordem, regularidade e coerência do ordenamento jurídico; o próprio Bobbio se encarrega de sistematizar o formalismo jurídico em quatro vertentes: a) o formalismo jurídico como concepção formal de justiça (idéia legalista de justiça); b) o formalismo jurídico como teoria formal do Direito (aspecto formal da relação jurídica sem preocupação com o conteúdo, o como e não o que fazer); c) o formalismo jurídico como ciência formal (dogmática formal do direito – a ciência do direito como ciência normativa; e d) o formalismo jurídico como jurisprudência dos conceitos (*Begriffsjurisprudenz*) ou interpretação formal do Direito (prevalência da interpretação lógica e sistemática de cunho estabilizador do sentido do Direito em torno de idéias como segurança jurídica e coerência do ordenamento jurídico) (Jusnaturalismo e Positivismo Jurídico, São Paulo, Editora Unesp, 2016).

Observadas essas premissas, um primeiro ponto a ser ponderado diz respeito à integridade interna sistêmica que deve nortear o exame da lei. A exegese extraída de determinado repositório deve pautar-se pela análise em conjunto de seus dispositivos, observando a necessária conexidade e coordenação que os preceitos devem manter entre si, indicadas por outras prescrições da mesma lei, conforme o clássico de CARLOS MAXIMILIANO (in: *Hermenêutica e Aplicação do Direito*. 21ª edição, Ed. Forense, Rio de Janeiro, 2017, p. 124/125), nos seguintes termos:

“Consiste o Processo Sistemático em comparar o dispositivo sujeito a exegese, com outros do mesmo repositório ou de leis diversas, mas referentes ao mesmo objeto. Por umas normas se conhece o espírito das outras. Procura-se conciliar as palavras antecedentes com as consequentes, e do exame das regras em conjunto deduzir o sentido de cada uma. (...). O Direito objetivo não é um conglomerado caótico de preceitos; constitui vasta unidade, organismo regular, sistema, conjunto harmônico de normas coordenadas, em interdependência metódica, embora fixada cada uma no seu lugar próprio. (...). Confronta-se a prescrição positiva com outra de que proveio, ou que da mesma dimanaram; (...). Já se não admitia em Roma que o juiz decidisse tendo em mira apenas uma parte da lei; cumpria examinar a norma em conjunto: *Incivile est, nisi tota lege perspecta, una aliqua particula ejus proposita, judicare, vel respondere* – “é contra Direito julgar ou emitir parecer, tendo diante dos olhos, ao invés da lei em conjunto, só uma parte da mesma”. (...). Aplica-se modernamente o processo tradicional, porém com amplitude maior do que a de outrora: atende à conexidade entre as



partes do dispositivo, e entre este e outras prescrições da mesma lei, ou de outras leis; (...). A verdade inteira resulta do contexto, e não de uma parte truncada, quiçá defeituosa, mal redigida; (...).”

Nesse aspecto, não é possível dissociar os termos do inciso VII, acrescido pela Lei Estadual nº 19.594/2018, daqueles contidos no mesmo dispositivo, notadamente no inciso V, que trata das gratificações e permanece em plena vigência, nos seguintes termos:

Lei Estadual nº 11.713/1997

Art. 3º. Os atuais cargos docentes existentes nas Instituições Estaduais de Ensino Superior ficam transformados em cargos de Professor de Ensino Superior, estruturados em 05 (cinco) classes, conforme segue:

§ 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:

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;

VII - O vencimento básico da carreira do Magistério do Ensino Superior do Paraná, inclusive do regime de trabalho em tempo integral e dedicação exclusiva, é parcela única e indivisível, sobre o qual incidirão os adicionais e demais vantagens, conforme previsto em lei. (incluído pela Lei Estadual 19.594 de 12/07/2018)

Socorrendo-se, novamente, da doutrina de CARLOS MAXIMILIANO, a exegese de avaliação da norma já interpretada de modo definitivo e que trate de mesmo assunto confere maior alcance para a compreensão da regra, conforme se verifica (obra citada, p. 125):

“(...) é maior a presunção de acerto quando a exegese resulta de comparar trechos da mesma lei, do que de confrontar preceitos de leis diversas. Nesta última hipótese, parece intuitivo, entretanto, que se encontraria base segura no cotejo entre uma norma e outra já interpretada de modo definitivo, sobretudo, se as duas tratam do mesmo assunto.”

E nesse caso, a norma do inciso V já está interpretada pelo IAC nº 0000511-16.2019.8.16.0000 (IAC-11), no sentido de que ela não contempla a gratificação de insalubridade, restringindo-se apenas às gratificações por exercício em local e outras dissociadas da atividade de docência; veja-se:

“O art. 3º, § 4º, inciso V da Lei 11.713/97 que trata da gratificação para a carreira do magistério é claro ao afirmar as gratificações são devidas aos docentes,



incidindo sobre o salário base em razão do local ou que se tratem de atividades dissociadas da docência, o que, como apresentado, não se verifica no presente caso.

Com relação à primeira parte do dispositivo legal mencionado acima, é certo que a insalubridade não é devida em razão do local onde a atividade docente é exercida, mas sim em razão do contato do docente com agentes nocivos à saúde.

(...), alguns ramos do magistério necessitam de aulas práticas, além das aulas teóricas, sendo que em tais oportunidades os professores, ao ministrarem as aulas práticas, estariam sujeitos a um ambiente insalubre, razão pela qual são merecedores de receber dito adicional. Válido transcrever trecho do voto que suscitou a instauração deste incidente.

‘Entende-se não ser possível conceber a gratificação de insalubridade como dissociada da atividade da docência, na medida em que os professores fazem jus ao seu percebimento justamente por, ao exercerem as funções inerentes ao cargo ocupado, do magistério, e em decorrência dele, entrarem em contato com agentes químicos, físicos, biológicos, etc. potencialmente nocivos à saúde. Essa exposição não se verifica em razão da realização de atividades outras que não a da docência, em modalidade prática. (...)’.

Desta feita, não há como se falar que a insalubridade a que se sujeitam os professores seria desvinculada da atividade de docência, vez que justamente pelo exercício da docência na sua modalidade prática é que são merecedores de receber tal vantagem.

(...), o benefício é pago em razão do exercício da docência em sua modalidade prática, pelo que não pode ser desvinculado da atividade da docência, como apresenta o inciso V do § 4º do art. 3º da Lei 11.713/97 ao estabelecer o vencimento básico para a incidência das gratificações aos professores das Instituições Estaduais de Ensino.

Desta feita, não sendo o caso de se aplicar o art. 3º, § 4º, inciso V da Lei 11.713 /97 ao presente caso, aplicam-se as normas da Lei nº 10.692/93, que assim dispõe a respeito do mérito deste incidente. (...).” (TJPR - Seção Cível - 0000511-16.2019.8.16.0000 - Londrina - Rel.: DESEMBARGADOR MARCO ANTONIO ANTONIASSI - J. 22.10.20)

Do cotejo entre a interpretação dada ao inciso V e os termos do inciso VII, ora em debate, resulta a conclusão de que, garantindo-se a coerência sistêmica e unicidade interna da lei, a gratificação de insalubridade também não pode ser admitida como contida na expressão “adicionais e demais



vantagens”, dado que os dispositivos devem ter conectividade harmônica, além do que, nem a Lei Estadual nº 11.713/1997, tampouco a Lei Estadual nº 19.594/2018, tratam dessa gratificação, mas apenas e tão somente das gratificações por exercício em local e outras dissociadas da atividade de docência.

Essa conclusão derivada da técnica interpretativa apoiada na exigência de conexidade entre as palavras constantes do texto legal encontra respaldo na jurisprudência do STF, nos seguintes termos:

“Os signos linguísticos constantes do texto legal impõem ao juiz, no exercício da hermenêutica jurídica, limites claros e inequívocos. É imprescindível que a interpretação conferida ao diploma legislativo guarde relação de conexidade com o significado das palavras insertas no dispositivo objeto de aplicação, de modo a que se mantenha, o quadrante interpretativo, dentro da moldura do texto”.

(STF, RHC 198156 AgR, Relator(a): ROSA WEBER, Primeira Turma, julgado em 21/06/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-123 DIVULG 24-06-2021 PUBLIC 25-06-2021)

Na doutrina, a propósito do princípio da razoabilidade na acepção congruência sistêmica, HUMBERTO ÁVILA afirma o seguinte (*in*: Teoria dos Princípios. 4ª edição, Ed. Malheiros, São Paulo, 2005, p. 102 /103):

“A razoabilidade estrutura a aplicação de outras normas, princípio e regras, notadamente das regras. Relativamente à razoabilidade, dentre tantas acepções, três se destacam. (...) a razoabilidade [como congruência] é empregada como diretriz que exige uma vinculação das normas jurídicas com o mundo ao qual elas fazem referência, seja reclamando a existência de um suporte empírico e adequado a qualquer ato jurídico, seja demandando uma relação congruente entre a medida adotada e o fim que ela pretende atingir.”

Desse modo, a expressão “adicionais e demais vantagens”, contida no inciso VII, está fazendo referência às gratificações por exercício em local e outras dissociadas da atividade de docência, tratadas no inciso V, ambos pertencentes ao mesmo § 4º, do artigo 3º da Lei Estadual nº 11.713/1997.

Um segundo ponto que cabe ponderar diz respeito aos fins pretendidos pelo legislador quando debateu e editou a Lei Estadual nº 19.594/2018, que, dentre outras disposições, introduziu o inciso VII no § 4º, do artigo 3º da Lei Estadual nº 11.713/1997.

Como bem pontuou a Procuradoria-Geral de Justiça, recorre-se aqui à interpretação histórico-teleológica de modo a identificar, a partir dos debates parlamentares (*occasio legis*), a finalidade almejada pelo legislador (*mens legislatoris*), no desempenho de sua representação popular, ao promulgar a norma.

A análise das motivações apresentadas e dos debates realizados pelos representantes políticos é elemento de grande utilidade para, em conjunto com os demais métodos, clarificar o alcance da norma produzida.



Nesse sentido, ANDRÉ FRANCO MONTORO afirma o seguinte: (*in*: Introdução À Ciência Do Direito, 29ª ed. rev. e atual. - São Paulo: RT, 2011, p. 426):

“Interpretação histórica baseia-se da investigação dos antecedentes da norma. Pode referir-se ao histórico do processo legislativo, desde o projeto de lei, sua justificativa ou exposição de motivos, discussão, emendas, aprovação e promulgação. Ou, aos antecedentes históricos, e condições que a precederam. Como a grande maioria das normas jurídicas constitui a continuidade ou modificação de disposições precedentes, é de grande utilidade para o intérprete estudar a origem e o desenvolvimento histórico dos institutos jurídicos, para captar o significado exato das leis vigentes. No elemento histórico entra também o estudo da legislação comparada para determinar se as legislações estrangeiras tiveram influência direta ou indireta sobre a legislação que se deve interpretar”

A utilidade aplicativa desse método é reconhecida e chancelada pelo Supremo Tribunal Federal na interpretação de normas constitucionais, como se colhe do seguinte julgado:

SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS - CONTRIBUIÇÃO DE SEGURIDADE SOCIAL. (...). DEBATES PARLAMENTARES E INTERPRETAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO. - O argumento histórico, no processo de interpretação constitucional, não se reveste de caráter absoluto. Qualifica-se, no entanto, como expressivo elemento de útil indagação das circunstâncias que motivaram a elaboração de determinada norma inscrita na Constituição, permitindo o conhecimento das razões que levaram o constituinte a acolher ou a rejeitar as propostas que lhe foram submetidas. (STF - ADI 2010 MC, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 30/09/1999, DJ 12-04-2002 PP-00051 EMENT VOL-02064-01 PP-00086)

Observadas as premissas doutrinárias e jurisprudenciais, a análise do processo legislativo demonstra que a finalidade motivadora da Lei Estadual nº 19.594/2018 foi conferir novo tratamento jurídico ao Regime de Trabalho em Tempo Integral e Dedicção Exclusiva (TIDE).

Debatia-se, anteriormente, qual a natureza jurídica do TIDE para o Magistério Superior e se essa verba deveria ou não integrar a base de cálculo, junto com o vencimento básico, para fins de aposentadoria.

No âmbito daquela divergência, adveio a Uniformização de Jurisprudência nº 21 do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, que fixou orientação administrativa no sentido de que “a verba TIDE – Tempo Integral e Dedicção Exclusiva, prevista no art. 17 da Lei Estadual n.º 11.713/1997, percebida pelos professores de ensino superior do Estado, possui natureza jurídica de gratificação de caráter transitório e contingente, e deverá ser incorporada aos proventos de inatividade proporcionalmente ao tempo em que houve a efetiva contribuição”.

Após a reestruturação promovida nas Instituições Estaduais de Ensino Superior – IEES, posteriormente reforçada pela Lei Geral das Universidades Estaduais (Lei Estadual nº 20.933/2021), surgiu, então, o



consenso político de conferir maior valorização salarial ao Quadro Próprio das IEES, notadamente à carreira do Magistério Superior.

Nesse contexto geral é que se originou o projeto de lei (PL nº 362/2018) que viria a se converter na Lei Estadual nº 19.594/2018.

Ao encaminhar a proposta à Assembleia Legislativa, a então Governadora do Estado faz expressa referência ao TIDE e à necessidade de dar novo tratamento jurídico à verba, evitando as discussões até então existentes, *in verbis* (mov. 91.2):

“No atual contexto social, caracterizado pela economia do conhecimento, as Instituições de Ensino Superior Paranaenses – doravante IEES – desempenham um papel fundamental para a consolidação do período de desenvolvimento vivenciado pelo Estado do Paraná. (...). As IEES têm sido um foco de atração para o interior do Estado, de profissionais de destaque de outras regiões do país, (...).

Isso tem sido possível devido a uma política salarial consistente, voltada para a qualificação dos servidores e concretizadas pelo Regime de Trabalho de Tempo Integral e Dedicção Exclusiva – TIDE, previsto na Lei nº 11.713, de 1997, com alterações dadas pela Lei nº 14.825, de 12 de setembro de 2005.

Inicialmente imaginado como um regime de trabalho destinado à pesquisa, teve sua nomenclatura alterada para regime de TIDE para abranger as atividades de extensão. No âmbito da Lei nº 14.825, de 2005, o regime foi concebido como uma forma de incentivar a qualificação dos docentes do ensino superior paranaense – aumentando assim o número de mestres e doutores – e a verticalização das instituições, com a criação de programas de pós-graduação titularizados por docentes com dedicação integral.

Nesse sentido, a Lei 14.825, de 2005, foi bem-sucedida ao desenvolver o sistema de ensino superior paranaense e possibilitar que muitas das IEES de nosso Estado atingissem níveis de excelência que as colocam dentre as melhores instituições do país. Por outro lado, a redação dada à Lei nº 11.713 de 1997, por meio da Lei 14.825, de 2005, trouxe controvérsias em relação à interpretação dos dispositivos legais, de forma que o regime de TIDE tem sido alvo de interpretações que não se coadunam com os fins colimados pela lei. (...).

Assim, o presente Projeto de Lei visa requalificar o conceito do regime de TIDE, com o objetivo de se reafirmar que o referido regime de trabalho se caracteriza pela proibição ao docente que trabalhe sob este regime de manter acumulação remunerada de cargos públicos ou de desenvolver outra atividade remunerada regular, além de estimulá-lo a atuar com exclusividade no âmbito das IEES.



A presente proposta visa retificar a distorção existente no sistema atual, no que concerne aos reflexos previdenciários do Regime de Trabalho de Tempo Integral e Dedicção Exclusiva, ao estabelecer uma regra de transição a qual harmoniza o recebimento da integralidade dos vencimentos com o princípio da contributividade previdenciária, provendo sustentabilidade financeira ao sistema.

Desse modo, acredita-se que tal alteração consolidará o Regime de Trabalho de Tempo Integral e Dedicção Exclusiva nas IEES paranaenses como uma ferramenta fundamental para que tais instituições atuem como vetores ao desenvolvimento para o estado do Paraná, dentro dos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Por fim, deve-se observar que, nos termos da Constituição Estadual, não existe óbice para a propositura desta matéria, visto que esta não se encontra dentre as vedações previstas em seu artigo 66, por não significar aumento de despesas”.

Na Comissão de Constituição e Justiça o projeto recebeu parecer favorável, destacando-se que “*o presente Projeto de Lei não importa em aumento de despesas*” (mov. 91.3, fls. 10).

Na Comissão de Finanças e Tributação o projeto também foi aprovado, consignando-se que “*a presente proposta visa retificar a distorção existente no sistema atual, no que concerne aos reflexos previdenciários do Regime de Trabalho de Tempo Integral e Dedicção Exclusiva*” e que “*o presente projeto não cria quaisquer despesas ou acréscimos imediatos de receitas aos cofres estaduais*” (mov. 91.3, fls. 14)

Por fim, a Comissão de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior aprovou o projeto ressaltando sua “*pertinência e importância ao regularizar situação referente ao Regime de Trabalho da carreira do Magistério do Ensino Superior no Estado*” (mov. 91.3, fls. 19).

Posteriormente, houve emenda parlamentar modificativa “*para que os valores referentes ao Regime de Trabalho Integral e Dedicção Exclusiva (TIDE), seja integralmente incorporada à aposentadoria*” (mov. 91.3, fls. 25).

Fica muito claro, portanto, a partir desse retrospecto histórico, que a finalidade do projeto de lei era readequar o tratamento jurídico dado ao TIDE. Na Assembleia Legislativa o debate ficou limitado a esse tema, tendo passado pelas comissões e sofrido modificação restrita ao âmbito do TIDE e sua correlação com aposentadoria.

Em nenhum momento, houve discussão sobre a gratificação de insalubridade e sua base de cálculo, fato que é reforçado repetidas vezes na tramitação do projeto de lei ao fazer constar que não haveria aumento de despesas com a alteração legislativa, dado que a modificação se circunscreveu à conformação do TIDE.



Destarte, considerando-se que o objetivo expresso e amplamente debatido da modificação legislativa era dar nova conformação ao TIDE, esse fim deve servir de limite à interpretação de seu conteúdo, segundo o método de interpretação histórico-teleológica.

Como se extrai dos debates parlamentares transcritos, a finalidade da Lei Estadual nº 19.594/2018 foi dar novo tratamento jurídico ao TIDE, dissociando da natureza de gratificação e reconfigurando como parte integrante do vencimento do cargo para todos os fins, inclusive previdenciários, além de reafirmar a vedação a que os docentes a ele sujeitos mantenham atividades paralelas. Eis a vontade do legislador (*mens legislatoris*), como ficou registrado no projeto de lei.

Por esse motivo, o núcleo normativo do inciso VII aqui tratado deve ser compreendido pela locução “o vencimento básico da carreira do Magistério do Ensino Superior do Paraná, inclusive do regime de trabalho em tempo integral e dedicação exclusiva, é parcela única e indivisível”.

Não se tratou da gratificação de insalubridade, termo que sequer consta gramaticalmente na lei, menos ainda de alteração da base de cálculo de outras gratificações que não as gratificações por exercício em local e outras dissociadas da atividade de docência, tratadas no inciso V, do mesmo § 4º, do artigo 3º da Lei Estadual nº 11.713/1997.

Desse modo, por meio da interpretação histórico-teleológica, chega-se à mesma conclusão anterior (interpretação sistêmica), no sentido de que a gratificação de insalubridade não pode ser admitida como contida na expressão “adicionais e demais vantagens” do inciso VII, do § 4º do artigo 3º da Lei Estadual nº 11.713/1997 (com a redação dada pela Lei Estadual nº 19.594/2018).

Como consequência, a gratificação de insalubridade, por estar atrelada ao exercício do magistério, continua regida pelo artigo 10, da Lei Estadual nº 10.692/1993.

É necessário apurar a pertinência interpretativa da norma em relação a gratificação de insalubridade na perspectiva das exigências constitucionais do devido processo legislativo.

Na análise do desenvolvimento do projeto de lei que originou a Lei Estadual nº 19.594/2018, verificou-se que a intenção do Governo do Estado e dos parlamentares era apenas conferir novo tratamento jurídico ao regime TIDE, sem provocar aumentar despesas ou qualquer outro custo orçamentário.

Por esta razão, restou consignado nas comissões temáticas que não se tratou dos impactos orçamentários e financeiros da lei, afinal, era pressuposto que não haveria criação de despesas adicionais.

Deve ser lembrado, por oportuno, que a Emenda Constitucional nº 95/2016 estabeleceu novo requisito de validade formal de leis que promovam aumento de despesa, no caso, a estimativa do impacto orçamentário e financeiro (artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias). E conforme já definiu o Supremo Tribunal Federal, essa norma constitucional é de observância obrigatória a todos os entes federados, conforme consta do seguinte julgado:



CONSTITUCIONAL. (...). CONCESSÃO DE BENEFÍCIO FISCAL E ANÁLISE DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO. ART. 113 DO ADCT (REDAÇÃO DA EC 95/2016). EXTENSÃO A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. INCONSTITUCIONALIDADE. (...). 3. A Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, requisitos esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirige-se a todos os níveis federativos. 4. Medida cautelar confirmada e Ação Direta julgada precedente. (STF - ADI 5816, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 05/11/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-257 DIVULG 25-11-2019 PUBLIC 26-11-2019)

Na condição de requisito de validade formal de lei que promova impacto financeiro, a falta da respectiva estimativa orçamentária gera inconstitucionalidade formal da norma instituidora. Confira-se, mais uma vez, o entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre o tema:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO FINANCEIRO. (...). O ARTIGO 113 DO ADCT DIRIGE-SE A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO DA LEI IMPUGNADA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. CONHECIMENTO PARCIAL DA AÇÃO E, NA PARTE CONHECIDA, JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO. (...). 2. O artigo 113 do ADCT tem caráter nacional e irradia obrigações a todos os entes federativos. Precedentes. 3. A Lei nº 1.237/2018 do Estado de Roraima cria e altera despesas obrigatórias de forma a gerar impacto orçamentário. A ausência de prévia instrução da proposta legislativa com a estimativa do impacto financeiro e orçamentário, nos termos do art. 113 do ADCT, aplicável a todos os entes federativos, implica inconstitucionalidade formal. (...). (STF - ADI 6102, Relator (a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 21/12/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-025 DIVULG 09-02-2021 PUBLIC 10-02-2021)

Nessa ordem de raciocínio, seria normativamente incoerente adotar uma linha interpretativa do dispositivo que implicasse sua necessária inconstitucionalidade formal, vale dizer, caso se adotasse o entendimento de que a Lei Estadual nº 19.594/2018 estabelece nova base de cálculo para a gratificação de insalubridade, ela seria necessariamente inconstitucional por não ter observado o requisito formal de estimativa do impacto orçamentário-financeiro.

Nesse sentido, e pertinente ressaltar a necessidade lógica, principalmente no âmbito do microsistema de precedentes obrigatórios, de conferir-se coerência sistêmica ao tratamento das controvérsias, o que suscita, antes de tudo, adequação e conformidade constitucional. Observe-se, nesse sentido, a doutrina de FRANCISCO JOSÉ BARRIOS JANSEN FERREIRA que afirma o seguinte:



“a coerência normativa é sistêmica, e sua verificação se dá quando, em um conjunto de regras, todas elas satisfazem ou são concretizações de um princípio mais geral. Não basta a consistência, pois regras não contraditórias podem não fazer sentido entre si. (...). A coerência age como constrangimento para que os juízes não imponham/criem normas se não sejam deriváveis do sistema existente, (...).”

(*in*: Coerência Normativa e Princípios na Argumentação Jurídica. Revista de Teorias da Justiça, da Decisão e da Argumentação Jurídica; Curitiba, v. 2, nº 2, p. 144/145, jul-dez/2016):

A via da coerência sistêmica aponta para inviabilidade de conclusão no sentido de que o inciso VII, do § 4º, do artigo 3º da Lei Estadual nº 11.713/1997 (com a redação dada pela Lei Estadual nº 19.594/2018) tenha tratado da gratificação de insalubridade e de sua base de cálculo.

Do ponto de vista da lógica consequencialista, em termos de análise econômica, é necessário observar a regra introduzida pelo artigo 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), *in verbis*:

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

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

No presente incidente, não há propriamente invocação de valores jurídicos abstratos, porém, a interpretação que pretende extrair a gratificação de insalubridade a partir dos termos do inciso VII está assentada na locução genérica “adicionais e demais vantagens”, que possui certo grau de indeterminação, o que demanda considerar as consequências de aplicação, nos termos da orientação hermenêutica exposta no artigo 20 da LINDB.

Cabe transcrever, sobre o tema, a doutrina de MARÇAL JUSTEN FILHO, nos seguintes termos (*in*: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018). Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, Edição Especial: p. 17/18, nov. 2018):

“O art. 20 da LINDB não proíbe a invocação a valores abstratos como fundamento decisório. Determina, no entanto, a obrigatoriedade da avaliação das consequências práticas da aplicação desse valor abstrato. A previsão dos efeitos práticos da decisão é indispensável para determinar a compatibilidade da escolha realizada com o valor abstrato invocado. Como observado, o valor em sua dimensão abstrata comporta uma pluralidade de significados e compreende decorrências variadas. O processo de concretização do valor envolve não apenas a escolha de um dentre esses diversos significados, mas também exige a



ponderação quanto ao resultado prático que será produzido pela decisão adotada. A previsão dos efeitos práticos da solução adotada é indispensável para verificar a compatibilidade entre a dita decisão e o próprio valor invocado de modo abstrato. Em Outras palavras, o processo de concretização exige uma estimativa quanto aos efeitos práticos da decisão. (...). O dispositivo apenas exige que a autoridade tome em consideração a relevância política, social e econômica das decisões que adotará”.

Muito apropriado mencionar que o postulado interpretativo introduzido pelo citado artigo 20 da LINDB tem orientado diversas decisões do Supremo Tribunal Federal, conforme se observa do seguinte julgado:

PETIÇÃO PARA CONCESSÃO DE EFEITO SUSPENSIVO A RECURSO EXTRAORDINÁRIO. (...). RISCO DE IMPACTO BILIONÁRIO SOBRE AS CONTAS PÚBLICAS. SUSPENSÃO DE TODOS OS PROCESSOS QUE VERSEM SOBRE O TEMA EM TERRITÓRIO NACIONAL. (...). 1. O Art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (incluído pela Lei n.º 13.655 /2018) dispõe, verbis: “Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão”. 2. O Magistrado tem o dever de examinar as consequências imediatas e sistêmicas que o seu pronunciamento irá produzir na realidade social, porquanto, ao exercer seu poder de decisão nos casos concretos com os quais se depara, os Juízes alocam recursos escassos. (...). (STF - Pet 8002 AgR, Relator(a): LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 12/03/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-167 DIVULG 31-07-2019 PUBLIC 01-08-2019)

Retomando ao caso deste incidente, caso se aceitasse que a locução genérica “adicionais e demais vantagens” comportaria a hipótese concreta da gratificação de insalubridade, tal opção interpretativa traria repercussões econômicas significativas e imediatas no orçamento estatal. Nesse aspecto, veja-se as considerações muito pertinentes da Procuradoria-Geral de Justiça (mov. 95.1):

“os valores das gratificações por insalubridade seriam postos em patamares mais elevados sem a indispensável programação financeira do Estado do Paraná. Isso demandaria a realocação de recursos, com grave prejuízo à execução de outras ações e programas contemplados pelas leis orçamentárias, diante da suplementação necessária para se fazer frente à despesa decorrente da mudança da jurisprudência.”

É nítido o impacto financeiro que a adoção dessa hipótese interpretativa traria, não só para o orçamento estatal, cuja estimativa sequer foi realizada, como também para o próprio financiamento dos demais aspectos da educação pública superior no Estado do Paraná.

Sem a avaliação concreta dos impactos orçamentários, desde uma perspectiva de análise econômica do direito, deve prevalecer a compreensão de que a gratificação de insalubridade não está contida na



expressão “e demais vantagens” contida no do inciso VII, do § 4º do artigo 3º da Lei Estadual nº 11.713/1997 (com a redação dada pela Lei Estadual nº 19.594/2018).

Resta avaliar a questão do ponto de vista de uma racionalidade hermenêutica e linguística, mediante o exame do texto normativo levando em conta os desdobramentos da materialidade da vida em sociedade.

Conforme assinala Jurgen Habermas, a virada linguística assumiu duas vertentes, uma hermenêutica e outro analítica (Teoria da racionalidade e teoria da linguagem, Lisboa, Edições 70, 2010, vol II). Interessa para o caso em exame a vertente hermenêutica, que permite incorporar uma racionalidade crítica dos fundamentos do direito.

Lenio Luiz Streck resume bem os termos da virada linguística; ele sustenta que o problema da resposta correta, na perspectiva do debate entre Dworkin e Hart, não se resolve a partir do esquema sujeito-objeto, mas na relação baseada na intersubjetividade (sujeito-sujeito); o ponto fulcral, diz ele, não é quem dá a resposta correta, **mas como ela se dá** (Desconstruindo os modelos de juiz: a hermenêutica jurídica e a superação do esquema sujeito-objeto).

Os fundamentos do direito na realidade pós-moderna incorporam **paradoxos**. Ao mesmo tempo em que são refutados os fundamentos do positivismo jurídico eles são invocados para sustentar o *prius* da norma. Do mesmo modo a convivem lado a lado premissas positivistas e jusnaturalistas não sendo rara a situação em que umas anulam os sentidos das outras. Como a realidade socioeconômica pós-moderna é paradoxal, os fundamentos do direito não tem como deixar de também incorporar paradoxos.

Consideradas essas premissas, é necessário observar a conformidade da lei para além dos aspectos formais e idealistas e contornar as amarras das várias espécies de realismo jurídico, de modo reconhecer o sentido da norma em meio aos desdobramentos da materialidade da vida em sociedade.

Assim, no caso em exame, o sentido da regra incorporada pelo inc. VII do § 4.º do art. 3º da Lei Estadual n.º 11.713/1997 precisa considerar pelo menos dois aspectos do contexto social e econômico atual. O primeiro deles diz respeito a luta e o conflito instaurado entre os servidores públicos em busca de melhores salários e a administração pública e o modo como esse conflito está espelhado no ordenamento jurídico; o segundo, está relacionado a racionalidade econômica de aplicação dos recursos públicos em disputa.

No caso do conflito em torno da regulação jurídica da remuneração dos servidores, a realidade brasileira parece se inserir na dinâmica observada em outros países em que a forte organização sindical dos servidores mantém permanente confronto com a administração pública. O desdobramento desse conflito se reflete na legislação reguladora de direitos e vantagens dos servidores, invariavelmente repleta de emendas e de complementações as vezes contraditórias e paradoxais a demandar incremento de interpretação que também incorpora contradições, a depender da força dos interesses em jogo em determinado momento.

A regra do inc. VII do § 4.º do art. 3.º da Lei 11.713/1997 introduzida pela Lei Estadual n.º 19.594/2018 parece refletir o resultado desse conflito dado que, uma emenda legislativa que se destinava a



tratar da TIDE, emerge com uma expressão ambígua e genérica a demandar interpretação na perspectiva do caso concreto, o que pode abrir soluções contraditórias e casuísticas intuídas pelo colegiado da 4.º Câmara Cível do Tribunal de Justiça que suscitou o IAC.

Uma vez assimilado o sentido da regra como decorrente do conflito que se instaura a partir da luta legítima dos servidores por melhores vencimentos frente a administração pública, tem-se que a modificação introduzida na legislação parece não assumir caráter normativo de generalidade a ponto de incorporar forma de remuneração da gratificação por insalubridade; admitir que a regra tenha regulado a forma de remuneração da gratificação por insalubridade poderia incorporar formas casuística de interpretação e aplicação, alheia aos debates parlamentares quando da votação da lei que não chegaram a tratar do alcance jurídico do pagamento de gratificação de insalubridade.

A segunda questão está relacionada ao conflito em torno da disputa dos fundos orçamentários sob gestão neoliberal de políticas de austeridade com restrição de gastos públicos na remuneração de servidores e na prestação de serviços, e o redirecionamento de recursos para investimentos destinados a criar e ampliar mercados e assegurar taxas de lucratividade, mensuradas por uma premissa teórica duvidosa de equilíbrio orçamentário. A disputa de recursos, no sentido do preconizado, que pode estar materializada na alteração legislativa posta em questão, somente permitiria uma interpretação favorável aos interesses dos servidores uma vez considerado o benefício para o interesse público para além dos interesses próprios da categoria profissional. Nessa perspectiva, é necessário considerar que os interessados e embargantes não apontam no recurso de embargos de declaração e nas manifestações produzidas nos autos, no que a regra controversa pode afetar o interesse público para além dos interesses pessoais dos servidores, de modo que no conflito de direitos fundamentais que possa estar em causa, o reforço de tutela recomenda uma interpretação condizente com a perspectiva de que a alteração legislativa não incorporou direitos a alteração na forma de pagamento da gratificação por insalubridade.

Adotando-se **racionalidade jurídica exegética (sistemática e teleológica), de pertinência constitucional, de análise econômica do direito e linguística**, em cada um dos tópicos argumentativos acima ponderados, chega-se à conclusão de que a tese jurídica firmada no IAC nº 0000511-16.2019.8.16.0000 (IAC – 11) permanece íntegra e deve ser mantida, não tendo sido afetada pelo acréscimo do inciso VII conferido pela Lei Estadual nº 19.594/2018 ao § 4º do artigo 3º da Lei Estadual nº 11.713/1997, motivo pelo qual é improcedente o presente incidente suscitado.

Como corolário, a disciplina sobre gratificação de insalubridade relativa ao Magistério Superior continua não encontrando arrimo na Lei Estadual nº 11.713/1997, mas no artigo 10 da Lei Estadual nº 10.692/1993.

Convém avaliar na sequência os efeitos da solução jurídica preconizada no recurso afetado, nos termos do que dispõe o art. 308, caput, do Regimento Interno do Tribunal de Justiça.

2.2 A 4ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná suscitou o presente incidente de assunção de competência nos Embargos de Declaração nº 0041858-89.2016.8.16.0014/ED3 ou 0073806-39.2022.8.16.0014.



Antônio Cezar de Oliveira Dearo e Ney Carlos Reichert Netto interpuseram embargos de declaração em face do acórdão da 4ª Câmara Cível que deu “parcial provimento ao recurso de apelação reformando a sentença em sede de remessa necessária, para afastar a decisão que determina o pagamento da gratificação da insalubridade calculada sobre o vencimento básico, devendo incidir de acordo com incidente de assunção de competência nº 0000511-16.2019.8.16.0000, bem como determinar a incidência do pagamento a partir do laudo pericial realizado na data de 21/12/2018” (mov. 45.1 da Apelação Cível e Remessa Necessária em apenso).

Nas razões recursais, os embargantes alegam, em síntese, que houve omissão quanto a análise da “base de cálculo da gratificação de insalubridade dos embargantes com fulcro no inciso VII, do § 4º, do art. 3º, da Lei 11.713/1997, introduzido pela Lei Estadual 19.594/2018, para então afastar aplicação do IAC 0000511- 16.2018.8.16.0000 após 12/07/2018, estabelecendo o salário básico dos autores como base de cálculo do adicional de insalubridade desde então” (mov. 1.1 ED3 em apenso).

Universidade Estadual de Londrina formulou resposta para pugnar pela manutenção do acórdão vinculado a tese firmada o IAC 0000511-16.2018.9.16.0000 (mov. 10.1).

Efetivamente houve omissão no acórdão embargado ao tratar o caso à luz do inciso VII, do § 4º, do artigo 3º, da Lei Estadual nº 11.713/1997, introduzido pela Lei Estadual nº 19.594/2018, motivo pelo qual passo à integração do julgado.

A solução da questão reside na manutenção na íntegra da “tese jurídica firmada no IAC nº 0000511-16.2019.8.16.0000 (IAC – 11), que não foi afetada pelo acréscimo do inciso VII conferido pela Lei Estadual nº 19.594/2018 ao § 4º do artigo 3º da Lei Estadual nº 11.713/1997”.

Como consequência, aplica-se ao caso paradigma a tese do Tema IAC-11, nos seguintes termos:

“A base de cálculo para pagamento da gratificação de insalubridade aos servidores públicos estaduais integrantes da carreira do magistério superior é a do vencimento inicial da tabela do quadro geral do estado, não inferior ao salário mínimo vigente, nos termos de art. 10 da Lei Estadual nº 10.692/93”.

Foi exatamente essa a solução dada pelo acórdão da 4ª Câmara Cível (mov. 45.1, da Apelação Cível e Remessa Necessária em apenso), motivo pelo qual não há efeitos infringentes decorrentes do reconhecimento da omissão quanto ao inciso VII acrescido pela Lei Estadual nº 19.594/2018.

Desse modo, os embargos de declaração devem ser acolhidos para e sanar a omissão apresentada, sem efeitos infringentes.

VOTA-SE no sentido de:



a) JULGAR IMPROCEDENTE o incidente de assunção de competência (IAC-16), MANTENDO ÍNTEGRA a tese jurídica firmada no IAC nº 0000511-16.2019.8.16.0000 (IAC – 11), que não foi afetada pelo acréscimo do inciso VII conferido pela Lei Estadual nº 19.594/2018 ao § 4º do artigo 3º da Lei Estadual nº 11.713/1997.

b) ACOLHER os embargos de declaração paradigma (0041858-89.2016.8.16.0014 ED3 ou 0073806-39.2022.8.16.0014), para sanar a omissão apresentada, sem efeitos infringentes quanto ao dispositivo do acórdão embargado.

Ante o exposto, acordam os Desembargadores da Órgão Especial do TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO PARANÁ, por unanimidade de votos, em julgar ACOLHIDOS OS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO opostos por ANTONIO CEZAR DE OLIVEIRA DEARO e NEY CARLOS REICHERT NETTO.

O julgamento foi presidido pela Desembargadora Joeci Machado Camargo – 1ª Vice-presidente, sem voto, e dele participaram os Desembargadores Francisco Cardozo Oliveira (relator), Andrei de Oliveira Rech, Ramon de Medeiros Nogueira, Carvílio da Silveira Filho, Luiz Mateus de Lima, Paulo Cezar Bellio, Rogério Luis Nielsen Kanayama, Lauro Laertes de Oliveira, Antonio Renato Strapasson, Hamilton Mussi Corrêa – Corregedor-geral da Justiça, Eugenio Achille Grandinetti, Miguel Kfoury Neto, Hayton Lee Swain Filho, Jorge de Oliveira Vargas, Espedito Reis do Amaral, Roberto Portugal Bacellar, Rogério Etzel, Fabian Schweitzer e Luciano Carrasco Falavinha Souza.

19 de fevereiro de 2024

Desembargador FRANCISCO CARDOZO OLIVEIRA

Relator

