



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 649892/25
ASSUNTO: CONSULTA
ENTIDADE: PINHAIS PREVIDÊNCIA
INTERESSADO: PINHAIS PREVIDÊNCIA
ADVOGADO /
PROCURADOR KETHLEEN KRISTINE TRAPP, REGINA MOREIRA DE
AZAMBUJA RAMOS, TALITA PRISCILA BOENG DO REIS,
TIAGO COSTA ALFREDO, VANESSA CARNEIRO GOMES DOS
SANTOS
RELATOR: CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 2331/26 - Tribunal Pleno

Consulta. Licença do cargo efetivo concedida para o exercício da função de direção escolar. Tempo de contribuição e tempo de efetivo exercício. O período de licença sem vencimentos com recolhimento de contribuições previdenciárias é computável como tempo de contribuição, mas não como tempo de efetivo exercício. O tempo de exercício das funções de magistério, nos termos do Tema 965 do Supremo Tribunal Federal, vincula-se ao cargo em que a atividade foi efetivamente desempenhada, vedada sua imputação a vínculo funcional suspenso.

I – RELATÓRIO VOTO VENCIDO (CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA)

O diretor-presidente da **PINHAIS PREVIDÊNCIA, MÁRCIO DOS SANTOS RESZKO**, formulou consulta, autuada em 09/10/2025, por meio da qual questiona a possibilidade de cômputo, para fins de aposentadoria, do período de licença sem vencimentos do servidor do magistério que possui dois vínculos de 20h em entes distintos e foi cedido por um deles ao outro para exercer a função de direção escolar, nos seguintes termos:

Pergunta 01: É possível computar ao titular de cargo efetivo de Professor (20h) como “tempo de serviço público” e como “tempo de efetivo exercício de magistério” para fins de aposentadoria o período em que esteve em licença sem



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

vencimentos no Ente “A” para exercer a função de Diretor Escolar (40h) no Ente “B”, no qual, também, é titular de cargo efetivo de Professor (20h)?

Pergunta 02: O cômputo do período de licença sem vencimentos em questão como “tempo de serviço público” e como “tempo de efetivo exercício de magistério” fica condicionado apenas ao recolhimento de contribuições previdenciárias facultativas ao Ente “A”, apenas ao recolhimento de contribuições previdenciárias no Ente “B”, ao recolhimento simultâneo de contribuições previdenciárias nos Entes “A” e “B” ou pode ficar dispensado o recolhimento de contribuições previdenciárias?

Pergunta 03: Em caso de resposta negativa à pergunta 01, seria possível cogitar o cômputo do período de licença sem vencimentos em questão como “tempo de serviço público” e como “tempo de efetivo exercício de magistério” caso houvesse previsão legal específica em Pinhais?

Por meio do Despacho n. 1.872/25 (peça 7), recebi a consulta e encaminhei os autos para a Escola de Gestão Pública, para o cumprimento do disposto no art. 313, § 2º, do Regimento Interno.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, por intermédio da Informação n. 31/26 (peça 9), consignou a existência de alguns julgados que, em tese, seriam relativos à matéria debatida nos presentes autos.

Na Instrução n. 148/26 (peça 14), a Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar (CAIS) informou que, apesar da disposição contida na Lei Municipal n. 1224/2011 – Estatuto dos Servidores Públicos Municipais de Pinhais, entende que o objeto da consulta extrapola a mera interpretação da norma local, uma vez que abrange matéria regulada pelas normas gerais do direito previdenciário.

Afirma que a licença sem vencimento se caracteriza pela suspensão temporária do vínculo funcional, com a consequente interrupção da contagem de tempo para fins previdenciários. Diz que, nesse período, o servidor não está em



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

efetivo exercício no cargo do qual se afastou, razão pela qual não há percepção de remuneração ou recolhimento de contribuições previdenciárias.

Diante disso, o período em que o servidor esteve em licença sem vencimentos no município de Pinhais não pode ser computado como tempo de efetivo exercício público, tampouco como tempo de efetivo exercício de magistério, pois o cômputo somente pode ser realizado no vínculo em que há efetivo desempenho das atribuições e recolhimento das contribuições previdenciárias.

A contagem automática de período sem exercício e sem remuneração como tempo de serviço público seria inconstitucional em razão da ofensa do preceituado no art. 40 da Constituição Federal.

Aliás, ressalta que, na hipótese de ser comprovado o recolhimento regular das contribuições previdenciárias, nos termos da Lei Municipal, que justifique o reconhecimento do tempo de contribuição, o referido tempo não poderá ser contabilizado como “tempo de efetivo exercício do magistério”, uma vez que a mera contribuição não é capaz de suprir a ausência de efetivo exercício.

Entende que, conforme o disposto no § 10 do art. 40 da Constituição Federal, o Município não estaria autorizado a criar hipótese de contagem de tempo desvinculada de efetivo exercício e de correspondente contribuição válida ao regime próprio, sob pena de inconstitucionalidade material.

Assim, a CAIS sugeriu que a consulta seja respondida nos seguintes termos:

Pergunta 01: É possível computar ao titular de cargo efetivo de Professor (20h) como “tempo de serviço público” e como “tempo de efetivo exercício de magistério” para fins de aposentadoria o período em que esteve em licença sem vencimentos no Ente “A” para exercer a função de Diretor Escolar (40h) no Ente “B”, no qual, também, é titular de cargo efetivo de Professor (20h)?

Não. Não é possível computar, no Ente “A”, como “tempo de serviço público” nem como “tempo de efetivo exercício de magistério” o período em que o servidor esteve em licença sem vencimentos para exercer a função de Diretor



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Escolar no Ente “B”, pois, durante a licença, há suspensão do exercício funcional no ente de origem, sendo incompatível com o caráter contributivo do regime próprio a contagem de tempo sem exercício e sem contribuição. Outrossim, o efetivo exercício de magistério exige desempenho funcional concreto nas funções no âmbito do respectivo vínculo, nos termos do art. 40, § 5º, da Constituição Federal.

Pergunta 02: O cômputo do período de licença sem vencimentos em questão como “tempo de serviço público” e como “tempo de efetivo exercício de magistério” fica condicionado apenas ao recolhimento de contribuições previdenciárias facultativas ao Ente “A”, apenas ao recolhimento de contribuições previdenciárias no Ente “B”, ao recolhimento simultâneo de contribuições previdenciárias nos Entes “A” e “B” ou pode ficar dispensado o recolhimento de contribuições previdenciárias?

Não. O período a ser contado como efetivo exercício somente poderá produzir efeitos no regime ao qual o servidor, cumulativamente, esteve formalmente vinculado e em efetivo exercício e com recolhimento regular de contribuições previdenciárias. Adicionalmente, o recolhimento simultâneo aos dois entes se mostra incompatível com a lógica estrutural do sistema previdenciário, pois referida simultaneidade poderia ensejar dupla contagem do mesmo período para fins de aposentadoria, em afronta ao caráter contributivo do regime, à vedação de tempo fictício e ao princípio do equilíbrio financeiro e atuarial.

Pergunta 03: Em caso de resposta negativa à pergunta 01, seria possível cogitar o cômputo do período de licença sem vencimentos em questão como “tempo de serviço público” e como “tempo de efetivo exercício de magistério” caso houvesse previsão legal específica em Pinhais?

Não. Eventual lei municipal não poderia autorizar o cômputo do período de licença sem vencimentos como “tempo de serviço público” ou como “tempo de efetivo exercício de magistério”, pois criaria hipótese de contagem de tempo desvinculada de efetivo exercício e de correspondente contribuição válida ao regime próprio de previdência, em afronta ao art. 40, §10º, da Constituição Federal



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O Ministério Público de Contas, no Parecer n. 73/26 (peça 15), da lavra do Subprocurador-Geral Flávio de Azambuja Berti, entende necessário apresentar fundamentos adicionais aos apresentados pela unidade técnica, ainda que conduzam a idêntico resultado.

Inicialmente, afirma que, nos termos do art. 36, II, da Emenda Constitucional n. 103/2019, em relação aos regimes próprios de previdência, a referida emenda condicionou a produção de determinados efeitos à edição de lei local que os refere integralmente. Assim, considerando que o Município não promoveu o referendo, permanecem aplicáveis, no âmbito do respectivo regime próprio de previdência social, as regras anteriores à Emenda Constitucional n. 103/2019.

Esclarece a existência de diferença entre “tempo de contribuição”, “tempo de efetivo exercício no serviço público” e “tempo de efetivo exercício das funções de magistério”.

O tempo de contribuição estaria vinculado diretamente ao caráter contributivo e solidário previsto no art. 40, caput, da Constituição Federal, bem como à vedação à contagem de tempo de contribuição fictício. Diante disso, entende que a norma municipal que autoriza o recolhimento facultativo de contribuições previdenciárias durante a licença sem vencimentos teria como objetivo preservar a qualidade de segurado e o respectivo tempo de contribuição para fins de aposentadoria.

Já o “tempo de efetivo exercício no serviço público” e “tempo de efetivo exercício nas funções de magistério” não se concretizariam com o mero recolhimento das contribuições.

Ao apreciar o tema 965, o Supremo Tribunal Federal consolidou o entendimento de que o tempo computável para fins do art. 40, § 5º, da Constituição Federal é aquele correspondente ao efetivo exercício da docência, bem como das atividades de direção de unidade escolar e de coordenação e assessoramento pedagógico, desde que desempenhadas em estabelecimentos de educação infantil ou de ensino fundamental e médio.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Aliás, afirma que a Portaria MTP n. 1.467, de 2 de junho de 2022, ato normativo de aplicabilidade geral a todos os entes federativos dotados de RPPS, admite o cômputo do período exclusivamente como tempo de contribuição, desde que haja recolhimento regular, mas veda expressamente sua consideração para fins de verificação dos requisitos de tempo de efetivo exercício no serviço público, tempo na carreira e tempo de exercício no cargo efetivo.

Ressalta que a legislação previdenciária do município de Pinhais reproduz fielmente o mesmo entendimento. Diante do exposto, propõe que a consulta seja respondida nos seguintes termos:

À luz do art. 23, § 4º, da Portaria MTP nº 1.467, de 2 de junho de 2022, ato normativo de aplicabilidade geral aos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, conclui-se que **o período em que o servidor estiver afastado ou licenciado temporariamente do exercício do cargo efetivo, sem recebimento de remuneração, ainda que acompanhado de recolhimento regular de contribuições previdenciárias, somente poderá ser computado como tempo de contribuição, não sendo juridicamente admissível o seu cômputo como tempo de efetivo exercício no serviço público, tempo na carreira e tempo de exercício no cargo efetivo.**

No que se refere ao **tempo de efetivo exercício das funções de magistério**, deve-se observar o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 965, segundo o qual apenas o exercício efetivo da docência e das atividades de direção de unidade escolar e de coordenação e assessoramento pedagógico, desde que em estabelecimentos de educação infantil ou de ensino fundamental e médio autoriza o cômputo para fins do art. 40, § 5º da CF/88. Desse modo, **não se admite o reconhecimento do tempo de efetivo exercício das funções de magistério em períodos de afastamento do exercício do cargo, sem recebimento de remuneração, ainda que tenha havido recolhimento de contribuições previdenciárias.**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Vieram os autos conclusos para análise.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO VOTO VENCIDO (CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA)

A presente consulta apresenta questionamentos relativos à aposentadoria especial concedida aos professores da educação básica, com fundamento no art. 40, § 5º, da Constituição Federal:

Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

[...]

§ 5º Os ocupantes do cargo de professor terão idade mínima reduzida em 5 (cinco) anos em relação às idades decorrentes da aplicação do disposto no inciso III do § 1º, desde que comprovem tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio fixado em lei complementar do respectivo ente federativo.

Mais especificamente, aborda a possibilidade de computar ao ocupante do cargo efetivo de professor, que possui, em entes distintos, dois vínculos de 20h (vinte horas), o tempo em que esteve usufruindo de licença sem vencimentos em um dos vínculos, para exercer a função de diretor escolar, com carga horária de 40h (quarenta horas), como tempo de efetivo exercício de magistério, para a obtenção da aposentadoria especial prevista no art. 40, § 5º, da Constituição Federal.

Conforme o estabelecido pelo inciso XII do art. 24 da Constituição Federal, a competência para legislar sobre previdência social é concorrente entre a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Ou seja, a União edita normas gerais e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, observando o preceituado pelas normas gerais, editam as normas que regulamentam os regimes previdenciários de seus servidores.¹

Nesse contexto, o ente pode editar norma que disponha sobre a possibilidade de que o servidor promova o pagamento das contribuições previdenciárias devidas durante a suspensão do seu vínculo, decorrente da concessão de licença.

O cômputo do período em que o servidor esteve em licença sem vencimentos como tempo de efetivo exercício do magistério, em regra, não seria possível, pois, nos termos do entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal, no Tema 965, a concessão da aposentadoria especial, com fundamento no art. 40, § 5º, da Constituição Federal, pressupõe o efetivo exercício, pelo professor, da docência ou das atividades de direção de unidade escolar e de coordenação e assessoramento pedagógico, no vínculo em que pretende o reconhecimento da vantagem.

Contudo, da análise dos elementos apresentados pelo consulente, entendo que, na hipótese de a legislação municipal autorizar a concessão de licença ao ocupante do cargo efetivo de professor com a **finalidade específica** de permitir o exercício da função de direção escolar, em outro ente, bem como autorizar o recolhimento da contribuição previdenciária durante o período de licença, seria possível considerar o tempo de licença como de efetivo exercício do magistério.

O Estatuto dos Servidores de Pinhais, em seu art. 119, dispõe o seguinte:

Art. 119. A critério da Administração poderá ser concedida ao servidor licença sem vencimentos para tratar de interesses particulares, pelo prazo de até 02 (dois) anos, prorrogáveis por igual período, sem remuneração.

¹ NÓBREGA, Tatiana; BENEDITO, Maurício. **Regime Previdenciário do Servidor Público** [recurso eletrônico]. 3. ed. Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2023.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

§ 1º A licença poderá ser interrompida a qualquer tempo a requerimento do servidor ou ex-offício pelo Chefe do Poder Executivo Municipal. § 2º Não se concederá nova licença antes de decorridos 04 (quatro) anos:

I - do término da licença anterior, quando fruída em sua integralidade;

II - da interrupção da licença anterior, desde que o retorno ao trabalho tenha se dado a pedido do servidor interessado.

§ 3º Poderá ser concedida a licença sem vencimentos para o servidor do magistério que for designado em outro Município para a função de Diretor de Unidade de Ensino ou Centro de Educação Infantil, pelo período que durar o mandato. (Redação acrescida pela Lei nº 2564/2022).

Além disso, a Lei Municipal n. 838/2007, preceitua que:

Art. 14. O servidor afastado ou licenciado temporariamente do exercício do cargo efetivo, sem recebimento de remuneração do Município de Pinhais, somente contará o respectivo tempo de afastamento ou licenciamento para fins de aposentadoria mediante o recolhimento mensal das contribuições de que tratam os incisos I e II do art. 64 desta Lei.

§ 1º A contribuição a que se refere o caput será recolhida diretamente pelo servidor, observado o disposto nos art. 69 e 70 desta Lei, não sendo computada para cumprimento dos requisitos de tempo de carreira, tempo de efetivo exercício no serviço público e tempo no cargo efetivo na constituição de aposentadoria.

Destaco que a vedação registrada no § 1º do art. 14 da Lei Municipal n. 838/2007, do município de Pinhais, não se refere, especificamente, ao tempo de efetivo exercício das funções de magistério.

A aposentadoria especial é concedida ao professor que comprova tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil, no ensino



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

fundamental e médio. O fundamento para tal vantagem é o reconhecimento do desgaste suportado pelos profissionais do magistério no desempenho de suas funções.

No Tema 965, o Supremo Tribunal Federal fixou o entendimento de que o cômputo da aposentadoria especial prevista no art. 40, § 5º, da Constituição Federal, não se restringe aos professores que atuam em sala de aula, alcançando os professores que exercem atividades de direção de unidade escolar e de coordenação pedagógica.

A função de Direção Escolar é de extrema importância para as instituições de ensino. Por essa razão, o processo de escolha dos diretores usualmente é precedido por eleição realizada no âmbito da comunidade escolar.

Ocorre que, frequentemente, a função de Direção Escolar exige a execução de carga horária de 40h (quarenta horas) semanais, o que compreenderia a execução de dois vínculos acumulados de 20h cada, razão pela qual não haveria a possibilidade de o profissional do magistério acumular o efetivo exercício de um cargo de professor com outro de diretor.

Nesse contexto, a legislação que autoriza a licença do professor para o exercício da função de direção escolar, conjuntamente com a autorização para que o profissional possa manter o recolhimento de sua contribuição previdenciária, representa uma solução para o desestímulo que a necessidade de optar pela paralisação do cômputo do tempo de contribuição em um dos vínculos poderia ocasionar.

Do mesmo modo, vedar o reconhecimento da vantagem estabelecida pelo art. 40, § 5º, da Constituição Federal, para o período em que o profissional do magistério está em licença para o exercício da função de direção escolar em outro ente também configura um desestímulo à assunção da função pelos profissionais do magistério.

O princípio da primazia da realidade sobre a forma, consagrado no Direito do Trabalho, mas também aplicado ao Direito Previdenciário, estabelece que para a análise da concessão dos benefícios deve-se privilegiar a verdade real em detrimento da formalidade e da burocracia.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Da análise da hipótese apresentada pelo Município, verifica-se que a licença será concedida ao profissional do magistério que atua 20h, para o exercício da função de direção escolar que exige jornada de 40h. Sendo assim, é evidente que o servidor estará no exercício de funções típicas do magistério em período que abrange a jornada dos seus dois vínculos de 20h.

Portanto, eventual reconhecimento do período em que o servidor esteve em licença específica para o exercício da função de direção escolar, abrangendo jornada correspondente a dois padrões de 20h, e manteve o pagamento das contribuições devidas ao regime previdenciário, não caracteriza contagem de tempo fictício.

A contagem de tempo fictício se caracteriza pela contagem de tempo de serviço ou contribuição sem que o servidor tenha efetivamente trabalhado ou vertido ao regime próprio a correspondente contribuição. Na hipótese apresentada pelo Município, a contribuição previdenciária é mantida, assim como o tempo de efetivo exercício do magistério, correspondente às atividades realizadas no ente em que o servidor licenciado assumiu a função de direção escolar.

Portanto, reconhecer o tempo de efetivo exercício no vínculo em que o professor está licenciado não traria qualquer prejuízo à Administração Pública, tampouco ocasionaria vantagem indevida ao servidor, que permaneceu exercendo a função de magistério, ainda que em vínculo distinto.

Por todo o exposto, entendo que o reconhecimento do tempo em que o servidor esteve em licença para assumir a função de direção escolar como tempo de efetivo exercício do magistério é possível, razão pela qual concluo que a consulta pode ser respondida nos seguintes termos:

Pergunta 01: É possível computar ao titular de cargo efetivo de Professor (20h) como “tempo de serviço público” e como “tempo de efetivo exercício de magistério” para fins de aposentadoria o período em que esteve em licença sem vencimentos no Ente “A” para exercer a função de Diretor Escolar (40h) no Ente “B”, no qual, também, é titular de cargo efetivo de Professor (20h)?



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Resposta: Não é possível computar como tempo de serviço público. É possível reconhecer como tempo de efetivo exercício do magistério, desde que a lei municipal estabeleça, de forma específica, que a licença ocorreu para o exercício da função de direção escolar, bem como preveja a possibilidade de manutenção do recolhimento das contribuições previdenciárias durante o período de licença.

Pergunta 02: O cômputo do período de licença sem vencimentos em questão como “tempo de serviço público” e como “tempo de efetivo exercício de magistério” fica condicionado apenas ao recolhimento de contribuições previdenciárias facultativas ao Ente “A”, apenas ao recolhimento de contribuições previdenciárias no Ente “B”, ao recolhimento simultâneo de contribuições previdenciárias nos Entes “A” e “B” ou pode ficar dispensado o recolhimento de contribuições previdenciárias?

Resposta: Em virtude da impossibilidade de contagem de tempo fictício, para o reconhecimento do tempo de licença para o exercício da função de direção escolar como tempo de efetivo exercício do magistério, faz-se necessário que o profissional do magistério continue a contribuir no vínculo em que está licenciado, independentemente da necessidade de recolher as contribuições previdenciárias devidas no vínculo em que exerce a função de direção escolar.

Pergunta 03: Em caso de resposta negativa à pergunta 01, seria possível cogitar o cômputo do período de licença sem vencimentos em questão como “tempo de serviço público” e como “tempo de efetivo exercício de magistério” caso houvesse previsão legal específica em Pinhais?

Resposta: Prejudicada.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Nos termos da fundamentação, VOTO no sentido de conhecer da presente consulta e, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

Pergunta 01: É possível computar ao titular de cargo efetivo de Professor (20h) como “tempo de serviço público” e como “tempo de efetivo exercício de magistério” para fins de aposentadoria o período em que esteve em licença sem vencimentos no Ente “A” para exercer a função de Diretor Escolar (40h) no Ente “B”, no qual, também, é titular de cargo efetivo de Professor (20h)?

Resposta: Não é possível computar como tempo de serviço público. É possível reconhecer como tempo de efetivo exercício do magistério, desde que a Lei Municipal estabeleça, de forma específica, que a licença ocorreu para o exercício da função de direção escolar, bem como preveja a possibilidade de manutenção do recolhimento das contribuições previdenciárias durante o período de licença.

Pergunta 02: O cômputo do período de licença sem vencimentos em questão como “tempo de serviço público” e como “tempo de efetivo exercício de magistério” fica condicionado apenas ao recolhimento de contribuições previdenciárias facultativas ao Ente “A”, apenas ao recolhimento de contribuições previdenciárias no Ente “B”, ao recolhimento simultâneo de contribuições previdenciárias nos Entes “A” e “B” ou pode ficar dispensado o recolhimento de contribuições previdenciárias?

Resposta: Em virtude da impossibilidade de contagem de tempo fictício, para o reconhecimento do tempo de licença para o exercício da função de direção escolar como tempo de efetivo exercício do magistério, faz-se necessário que o profissional do magistério continue a contribuir no vínculo em que está licenciado, independentemente da necessidade de recolher as contribuições previdenciárias devidas no vínculo em que exerce a função de direção escolar.

Pergunta 03: Em caso de resposta negativa à pergunta 01, seria possível cogitar o cômputo do período de licença sem vencimentos em questão



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

como “tempo de serviço público” e como “tempo de efetivo exercício de magistério” caso houvesse previsão legal específica em Pinhais?

Resposta: Prejudicada.

III – FUNDAMENTAÇÃO E VOTO VENCEDOR (CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES)

Com a devida vênia ao entendimento apresentado pelo Relator, divirjo parcialmente da solução proposta, especificamente quanto à possibilidade de computar, no vínculo em que o servidor se encontra licenciado sem vencimentos, o período de exercício da função de direção escolar desempenhada em outro ente federativo como tempo de efetivo exercício das funções de magistério.

Reconheço a relevância da preocupação que orienta a proposta de voto. A legislação do Município de Pinhais instituiu modalidade específica de licença sem vencimentos destinada ao servidor do magistério designado para exercer, em outro Município, a função de Diretor de Unidade de Ensino ou de Centro de Educação Infantil. A disciplina busca viabilizar o desempenho de importante função educacional sem exigir o rompimento do vínculo de origem e sem impedir, quando observadas as exigências legais, a continuidade das contribuições ao respectivo regime próprio de previdência.

Também não se questiona que as atividades de direção de unidade escolar integram as funções de magistério para os fins do art. 40, § 5º, da Constituição Federal. Conforme assentado pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 965, o tempo de efetivo exercício das funções de magistério abrange, além da docência, as atividades de direção de unidade escolar e de coordenação e assessoramento pedagógico, desde que exercidas em estabelecimentos de educação infantil ou de ensino fundamental e médio.

A divergência, portanto, não reside na relevância da função de direção escolar, na natureza educacional da atividade exercida ou na conveniência de assegurar condições adequadas para que professores assumam atribuições de gestão. A controvérsia é estritamente jurídica e consiste em definir se o exercício da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

direção escolar ocorrido no vínculo mantido com o Ente B pode ser simultaneamente considerado como efetivo exercício das funções de magistério no cargo vinculado ao Ente A, durante período em que este último vínculo se encontrava suspenso em razão de licença sem vencimentos.

Consideradas as normas constitucionais, regulamentares e locais aplicáveis, entendo que essa projeção de efeitos entre vínculos funcionais distintos não encontra suporte jurídico suficiente.

A adequada solução da consulta exige distinguir três categorias que, embora relacionadas aos requisitos de aposentadoria, não se confundem, quais sejam, o tempo de contribuição, o tempo de efetivo exercício no serviço público e o tempo de efetivo exercício das funções de magistério.

O tempo de contribuição está ligado ao caráter contributivo e solidário do regime próprio de previdência social. Por essa razão, a legislação pode autorizar que o servidor afastado sem remuneração preserve a contagem do período mediante o recolhimento das contribuições correspondentes.

É precisamente o que dispõe o art. 14 da Lei Municipal nº 838/2007. O dispositivo permite ao servidor afastado ou licenciado temporariamente do exercício do cargo efetivo, sem recebimento de remuneração, contar o período para fins de aposentadoria mediante o recolhimento mensal das contribuições previdenciárias. O § 1º do mesmo artigo estabelece, contudo, que o período não será computado para o cumprimento dos requisitos de tempo de carreira, de efetivo exercício no serviço público e de exercício no cargo efetivo.

A legislação municipal está alinhada ao art. 23 da Portaria MTP nº 1.467, de 2 de junho de 2022, que disciplina parâmetros gerais aplicáveis aos regimes próprios de previdência social. Nos termos do § 4º desse dispositivo, o período correspondente ao afastamento ou à licença sem remuneração, quando acompanhado do recolhimento regular das contribuições, pode ser computado para a concessão de aposentadoria ou para fins de contagem recíproca, mas não pode ser considerado para a verificação dos requisitos de tempo de efetivo exercício no serviço público, de tempo na carreira e de tempo de exercício no cargo efetivo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O recolhimento das contribuições durante a licença produz, assim, efeito juridicamente relevante, pois preserva o período contributivo e o equilíbrio financeiro do regime. Esse recolhimento, contudo, não altera a situação funcional do servidor nem converte o afastamento em exercício do cargo.

O tempo de contribuição decorre do custeio regular do regime. O tempo de efetivo exercício depende, por sua vez, do desempenho da atividade funcional correspondente ou de norma que equipare determinada hipótese de afastamento ao exercício. São requisitos distintos, assentados em fatos jurídicos igualmente distintos.

Essa separação é decisiva para o exame do tempo de efetivo exercício das funções de magistério. Embora a expressão possua conteúdo material e alcance atividades que não se restringem à docência em sala de aula, permanece necessária a demonstração de efetivo desempenho da função em relação ao vínculo no qual o período será utilizado.

O Tema 965 do Supremo Tribunal Federal esclarece quais atividades podem ser qualificadas como funções de magistério. É reconhecido que a direção de unidade escolar, a coordenação e o assessoramento pedagógico integram esse conceito constitucional. Não se extrai, contudo, da tese firmada autorização para que a atividade exercida em determinado vínculo funcional seja simultaneamente imputada a outro vínculo, suspenso por licença sem vencimentos.

No caso apresentado, o servidor permaneceu em pleno exercício de função de magistério no Ente B, no qual assumiu a direção escolar. O exercício da direção pode produzir, nesse vínculo, os efeitos funcionais e previdenciários correspondentes, desde que atendidos os demais requisitos legais.

Diversa é a situação do vínculo mantido com o Ente A. Durante a licença sem vencimentos, não houve desempenho das atribuições do cargo, pagamento de remuneração ou manutenção do exercício funcional. Houve suspensão temporária do exercício, ainda que motivada por finalidade relacionada à educação e devidamente autorizada pela legislação local.

A previsão contida no art. 119, § 3º, da Lei Municipal nº 1.224/2011 qualifica a finalidade da licença e autoriza a sua concessão pelo período



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

correspondente ao exercício do mandato de direção escolar. A norma, entretanto, não estabelece que o servidor permaneça em efetivo exercício no cargo de origem, nem determina que a atividade desempenhada em outro ente seja considerada exercida simultaneamente nos dois vínculos.

Não se desconhece que essa licença apresenta finalidade mais específica do que uma licença ordinária para tratar de interesses particulares. Essa circunstância, contudo, não a transforma em cessão funcional.

Na cessão, o servidor permanece em exercício, embora desempenhe suas atribuições junto a órgão ou ente diverso, e o ordenamento disciplina a preservação do vínculo funcional, a responsabilidade remuneratória e o recolhimento das contribuições. Na licença sem vencimentos, há suspensão do exercício no cargo de origem, sem remuneração pelo ente concedente, permitida apenas a continuidade contributiva nos termos definidos pela legislação previdenciária.

A distinção não é meramente formal. Ela define a posição jurídica do servidor durante o período e os efeitos que podem ser reconhecidos em cada vínculo.

Também não considero suficiente, para alterar essa conclusão, o fato de a direção escolar possuir jornada de 40 horas, correspondente à soma das cargas horárias dos dois cargos de professor de 20 horas.

A jornada efetivamente cumprida constitui elemento relevante para demonstrar a intensidade e a continuidade da atividade de direção escolar. Não permite, entretanto, equiparar automaticamente uma função de 40 horas ao exercício jurídico simultâneo de dois cargos autônomos.

Carga horária e vínculo funcional são categorias distintas. A equivalência quantitativa entre uma jornada de 40 horas e dois padrões de 20 horas não produz identidade jurídica entre os cargos, nem autoriza distribuir os efeitos de uma única atividade funcional entre dois vínculos submetidos a regimes próprios distintos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Do mesmo modo, o recolhimento de contribuições aos dois regimes não resolve a questão relativa ao efetivo exercício. A contribuição vertida ao regime do Ente A pode preservar o tempo contributivo correspondente ao cargo licenciado. A contribuição realizada no Ente B decorre do vínculo no qual houve o efetivo exercício da direção escolar. Nenhuma dessas contribuições, isoladamente ou em conjunto, altera o fato de que o exercício funcional ocorreu em apenas um dos vínculos durante o período examinado.

O custeio regular afasta a hipótese de tempo de contribuição desprovido de fonte financeira, mas não cria o fato funcional necessário à caracterização de efetivo exercício no cargo suspenso.

Admitir solução diversa permitiria que o mesmo exercício material da direção escolar fosse utilizado, simultaneamente, para formar tempo de efetivo exercício das funções de magistério em dois vínculos autônomos, embora apenas um deles estivesse ativo. A existência de dois cargos constitucionalmente acumuláveis não dispensa a exigência de exercício efetivo em cada vínculo. A acumulação lícita permite o desempenho concomitante de dois cargos, desde que presentes os pressupostos constitucionais, mas não transforma a atividade realizada em um deles em exercício automático do outro.

Não se trata de qualificar como fictício o trabalho efetivamente realizado pelo servidor. A atividade de direção escolar existiu, possui inequívoca natureza educacional e deve produzir os efeitos correspondentes no vínculo em que foi desempenhada. O que não se mostra juridicamente possível é atribuir esse mesmo exercício a outro cargo no qual o servidor estava licenciado.

A realidade funcional deve ser examinada em sua integralidade. Ela demonstra tanto o efetivo exercício da direção escolar no Ente B quanto a suspensão do exercício do cargo no Ente A. A consideração material das atividades desempenhadas não autoriza desconsiderar a autonomia jurídica dos vínculos nem substituir os requisitos definidos pela legislação previdenciária.

Também se compreende a preocupação de evitar que a disciplina aplicável produza desestímulo à assunção de funções de direção escolar. Trata-se de questão legítima sob a perspectiva da gestão educacional e da valorização dos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

profissionais do magistério. A solução, porém, deve ser construída por mecanismos juridicamente compatíveis com a estrutura dos vínculos funcionais e previdenciários, como eventual disciplina adequada de cessão, afastamento considerado legalmente como exercício ou outro instrumento normativo que preserve a continuidade funcional sem criar sobreposição entre vínculos autônomos.

A resposta a uma dificuldade prática não pode ampliar os efeitos previdenciários da licença além dos limites estabelecidos pelo ordenamento.

Assinalo, ainda, que a conclusão ora adotada não representa juízo desfavorável ao servidor nem desconhece que houve efetiva prestação de serviço público educacional durante todo o período. Também não se pretende desvalorizar o exercício da direção escolar ou desconsiderar o desgaste associado à função.

A conclusão decorre exclusivamente da necessidade de identificar, em cada vínculo, os fatos jurídicos aptos a formar os respectivos requisitos de aposentadoria. O reconhecimento do trabalho efetivamente prestado deve ocorrer no vínculo em que a atividade foi desempenhada. No vínculo suspenso, a legislação permite preservar o tempo de contribuição mediante recolhimento regular, mas não autoriza reconhecer exercício funcional inexistente naquele cargo.

Essa interpretação, embora possa produzir resultado menos favorável no caso concreto, preserva a coerência entre a situação funcional do servidor, o custeio previdenciário e os requisitos constitucionais aplicáveis. Evita, ainda, que uma solução fundada nas particularidades da hipótese consultada estabeleça orientação geral apta a permitir a utilização simultânea de um único exercício funcional em vínculos distintos.

Diante do exposto, divirjo parcialmente do voto do Relator, entendendo que a consulta deve ser respondida nos termos propostos pelo Ministério Público de Contas:

À luz do art. 23, § 4º, da Portaria MTP nº 1.467, de 2 de junho de 2022, aplicável aos regimes próprios de previdência social, o período em que o servidor permanecer afastado ou licenciado temporariamente do exercício do cargo efetivo, sem recebimento de remuneração, ainda que acompanhado do recolhimento regular das



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

contribuições previdenciárias, poderá ser computado como tempo de contribuição, mas não como tempo de efetivo exercício no serviço público, tempo na carreira ou tempo de exercício no cargo efetivo.

Quanto ao tempo de efetivo exercício das funções de magistério, deve ser observado o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 965, segundo o qual são computáveis a docência e as atividades de direção de unidade escolar, coordenação e assessoramento pedagógico efetivamente desempenhadas em estabelecimentos de educação infantil ou de ensino fundamental e médio.

O exercício dessas funções em um ente federativo produz efeitos no vínculo em que a atividade foi efetivamente desempenhada, não sendo juridicamente admissível imputá-lo, de forma simultânea, a outro vínculo funcional suspenso por licença sem vencimentos.

O recolhimento de contribuições ao regime próprio correspondente ao vínculo licenciado preserva, nos limites da legislação aplicável, o respectivo tempo de contribuição, mas não supre a ausência de efetivo exercício das atribuições funcionais naquele cargo.

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 FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por maioria absoluta, em:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

CONHECER da Consulta, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade e no mérito, **RESPONDÊ-LA** nos termos propostos pelo Ministério Público de Contas:

À luz do art. 23, § 4º, da Portaria MTP nº 1.467, de 2 de junho de 2022, aplicável aos regimes próprios de previdência social, o período em que o servidor permanecer afastado ou licenciado temporariamente do exercício do cargo efetivo, sem recebimento de remuneração, ainda que acompanhado do recolhimento regular das contribuições previdenciárias, poderá ser computado como tempo de contribuição, mas não como tempo de efetivo exercício no serviço público, tempo na carreira ou tempo de exercício no cargo efetivo.

Quanto ao tempo de efetivo exercício das funções de magistério, deve ser observado o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 965, segundo o qual são computáveis a docência e as atividades de direção de unidade escolar, coordenação e assessoramento pedagógico efetivamente desempenhadas em estabelecimentos de educação infantil ou de ensino fundamental e médio.

O exercício dessas funções em um ente federativo produz efeitos no vínculo em que a atividade foi efetivamente desempenhada, não sendo juridicamente admissível imputá-lo, de forma simultânea, a outro vínculo funcional suspenso por licença sem vencimentos.

O recolhimento de contribuições ao regime próprio correspondente ao vínculo licenciado preserva, nos limites da legislação aplicável, o respectivo tempo de contribuição, mas não supre a ausência de efetivo exercício das atribuições funcionais naquele cargo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES (voto vencedor), IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e AUGUSTINHO ZUCCHI.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Os Conselheiros FABIO DE SOUZA CAMARGO e MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA (vencido), apresentaram resposta pela possibilidade de reconhecimento do tempo em licença como de magistério, mediante previsão em lei municipal.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 3 de setembro de 2026 – Sessão Ordinária Virtual nº 15.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente