

<b>PROCESSOS</b>	<b>:</b>	<b>12.558-0/2019 PRINCIPAL 125598/2019 APENSO</b>
<b>INTERESSADO</b>	<b>:</b>	<b>INSTITUTO MUNICIPAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES DE RONDONÓPOLIS (IMPRO)</b>
<b>GESTOR</b>	<b>:</b>	<b>ROBERTO CARLOS CORREA DE CARVALHO</b>
<b>ASSUNTO</b>	<b>:</b>	<b>CONSULTA</b>
<b>RELATOR</b>	<b>:</b>	<b>CONSELHEIRO INTERINO JOÃO BATISTA DE CAMARGO JÚNIOR</b>
<b>REVISOR</b>	<b>:</b>	<b>CONSELHEIRO INTERINO MOISES MACIEL</b>

### VOTO-VISTA

1. Na Sessão Ordinária do Tribunal Pleno do dia 05 de novembro de 2019, após ouvir atentamente o voto do eminent Revisor Conselheiro Isaias Lopes da Cunha, solicitei e obtive vista dos autos para melhor analisar a questão controvertida.
2. Após examinar as manifestações técnica e ministerial, assim como os Votos proferidos, me alinho ao entendimento dos Conselheiros quanto à resposta ao item 'a'<sup>1</sup> desta consulta, entretanto, comprehendo que a redação proposta pelo Revisor está mais adequada a pergunta, de modo que acompanho a resposta do Conselheiro Interino Isaias Lopes da Cunha ao item 'a', da qual consigna:
  1. *Não é possível a legislação local ampliar o conceito ou a abrangência do termo “estabelecimento de educação básica”, o qual designa a unidade escolar onde os professores e os especialistas em educação desenvolvem as atividades educativas.*
  2. *Os professores que desempenham atividades fora do estabelecimento da educação básica não podem contar esse tempo de contribuição para fins de aposentadoria especial prevista no §5º, do artigo 40, da Constituição Federal.*
3. Quanto ao item 'b', indagou o consulente o seguinte:

<sup>1</sup> a) o termo “estabelecimento de educação básica” guarda certa amplitude. Diante disso, é possível que a legislação local estabelece o significado de “estabelecimento de educação básica”. Se possível, é admissível que tal legislação preceitue um conceito amplo, possibilitando que as funções de magistério sejam exercidas em locais diversos, como a secretaria de educação?



*b) é possível considerar como tempo efetivo na função de magistério o período em que a professora ou professor esteve, legalmente, afastado para qualificação profissional, como mestrado ou doutorado?*

4. Para o Conselheiro Relator João Batista de Camargo, é vedada a contagem do período de afastamento para participação de programa de pós-graduação, ou outra qualificação profissional, para fins de aposentadoria especial do professor. Ainda, consignou que somente o tempo transcorrido dentro de estabelecimento da educação básica, no exercício da função de magistério, pode ser utilizado na apuração de aposentadoria especial.
5. Em contrapartida, para o Conselheiro Revisor Isaias Lopes da Cunha, o tempo de contribuição do professor durante o período de licença para qualificação profissional conta-se como tempo de efetivo exercício das funções de magistério, especialmente para fins de aposentadoria especial prevista no §5º, do artigo 40 da Constituição da República. Ademais, consignou o Revisor, em observância aos princípios da administração pública, e do interesse público estatal, o ente da federação deve regulamentar, dentre outros, os níveis de ensino e as condições necessárias para a concessão da licença para qualificação profissional.
6. Percebo que a questão que estamos a discutir se trata do que se deve considerar por **“efetivo exercício das funções de magistério”**.
7. Pois bem. Partindo do entendimento que as Cortes de Contas desempenham um papel de controle sobre a implementação de políticas públicas, com legitimidade constitucional, que deve orientar as decisões do Poder Executivo e Legislativo, visando à adequação à Constituição.
8. Compreendo que, quando estamos trabalhando para solucionar dúvidas de uma controvérsia dentro do ordenamento jurídico, devemos atuar com parâmetros, dentro da teoria da decisão, qual seja, a busca em dar a relevância necessária para a necessidade de fundamentar nossas decisões (respostas) amparadas na Constituição.

9. As decisões proferidas por esta Corte têm impacto significativo nas ações estatais e, refletem na sociedade como um todo. De tal forma que, é necessária uma abordagem hermenêutica profunda, e não literal, para promover os objetivos que se encontram no artigo 3º da Constituição da República.
10. Os tribunais de contas, no exercício de sua capacidade indutora da concretização dos direitos fundamentais, não se prestam a desempenhar atividades tipicamente legislativas, uma vez que a sua função está atrelada à fiscalização dos atos administrativos. Por outro lado, desempenham uma atividade jurisdicional, que por meio desta devem se atentar aos limites da sua decisão, com relação à discricionariedade/subjetividade, para que a decisão (resposta) esteja adequada a sua atuação fulcral no controle de recursos públicos e da prestação do interesse público.
11. Digo isso, pois, a indagação aqui tratada, permite uma interpretação, apenas literal, mas sim que assegure a finalidade pretendida pela Constituição. Isso porque, conforme art. 5º da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro, o aplicador do direito deve interpretar a norma em busca dos seus fins sociais., confira:

*“Art. 5º. Na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum”.*

12. É disso que estamos tratando aqui: identificar os fins sociais visados pela lei e as exigências do bem comum. Basicamente, determinar se deve prevalecer a interpretação da expressão “tempo efetivo das funções do magistério” de forma a privilegiar solidez da gestão dos benefícios previdenciários – ou atender ao princípio da valorização dos profissionais da educação garantidas, na forma da lei e a garantida do padrão de qualidade do ensino (Constituição da República de 1988, art. 206, incisos V e VII).
13. Ocorreu nesses autos duas interpretações, o Voto Condutor aplicou a interpretação lógico-gramatical **restritiva** – aquela que se limita ao sentido da norma, ainda que a sua estrutura literal possibilite ampliação, já o Voto Revisor aplicou a interpretação lógico-gramatical **extensiva** - a que amplia o sentido da norma para além do contido

em sua estrutura literal, ou **ab-rogante** quando o intérprete percebe que o sentido da norma vai de encontro ao de norma que lhe é superior hierarquicamente.

14. O **§5º do art. 40 da CR/88** estabeleceu que, para o professor fazer jus à redução em 5 (cinco) anos, em relação ao cálculo previsto no §1º, III, ‘a’, deverá comprovar, exclusivamente, o **tempo efetivo de exercícios das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental**.
15. A expressão “**efetivo**”, conforme entendimento do STF, significa que “*a exigência de que o direito a aposentadoria especial dos professores só se aperfeiçoa quando cumprido totalmente este especial requisito temporal no exercício das específicas atividades docentes, excluídas qualquer outra*” (ADI 178/RS. Min. Maurício Corrêa).
16. O emprego da expressão “**das funções de magistério**”, proporciona ao legislador a autonomia para especificar as atividades, a fim de assegurar a valorização dos profissionais de educação escolar (Constituição da República/88, art. 206, inciso V).
17. Com o propósito de averiguar a valorização do magistério no Brasil, busquei informações do **Ministério da Educação (MEC)**, especificamente do Parecer Homologado emitido pelo Conselho Nacional de Educação, cujo teor traz **Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial de Professores para a Educação Básica e Base Nacional Comum para a Formação Inicial de Professores da Educação Básica (págs. 3 a 5)**<sup>2</sup>, por meio do qual obtive as seguintes informações:
  - *Um estudo realizado envolvendo o levantamento das políticas relativas aos pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), professores de educação básica em 25 países membros, constatou que a qualidade dos professores e do ensino ministrado é o fator mais*

---

<sup>2</sup> BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional da Educação. *Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial de Professores para a Educação Básica e Base Nacional Comum para Formação Inicial de Professores da Educação Básica*. Parecer Homologado por meio da Portaria nº 2.167, publicada no D.O.U de 20 de Dezembro de 2019. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=133091-pcp022-19-3&category\\_slug=dezembro-2019-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=133091-pcp022-19-3&category_slug=dezembro-2019-pdf&Itemid=30192). Acessado em: 27 de Abril de 2020.

importante para explicar o desempenho dos alunos. Confirmou os estudos que a qualidade do sistema e estrutura educacional **não pode ser mais importante** do que a qualidade de seus professores.

- Especificamente a questão do baixo valor social dado ao professor no Brasil, tomando por base o último estudo da Varkey Foundation, entidade dedicada à melhoria da educação mundial, no qual o **Brasil ficou na última posição**, ou seja, o país que menos valoriza seus professores. Esse resultado se torna ainda mais preocupante se comparado ao do cenário global, que registrou uma melhora na percepção do status dos professores. Vale lembrar que, na última edição da pesquisa, em 2013, o país ocupava a penúltima posição dentre os 21 pesquisados. A avaliação de 2018, por sua vez, foi realizada em 35 países –acompanhando as avaliações do PISA –, e foram entrevistadas mil pessoas entre 16 e 64 anos.
  - E se no ranking de prestígio geral o resultado não é bom para o Brasil, nos recortes específicos os dados também são muito desanimadores. **Menos de 1 em cada 10 brasileiros** (9%) acha que os alunos respeitam seus professores em sala de aula – também o último lugar do ranking. Para efeito de comparação, a **China** é o país com a melhor avaliação: lá, **81% das pessoas** acreditam que os docentes são respeitados pelos alunos.
  - O levantamento mostra ainda que **88% dos brasileiros consideram a profissão de professor como sendo de “baixo status”** – o segundo pior lugar do ranking mundial, perdendo apenas para Israel, onde 90% dos cidadãos pensam da mesma forma. Talvez por isso, apenas 1 em cada cinco brasileiros, ou seja, 20%, incentivariam o filho a ser professor, a sétima pior posição global, enquanto na Índia, esse percentual é de 54%.
18. Compreendo que a indagação que estamos a resolver não reverterá esse quadro, porém, ante a formação precária e de baixo valor social, entendo que incentivará ou impulsionará o fortalecimento das políticas relativas à valorização do professor no

Brasil. Digo isso, pois, visando reverter esse quadro caótico apresentado, o professor que buscar se capacitar profissionalmente para implicar qualidade ao seu ensino, não colocará em risco o seu benefício constitucional previsto no Art. 40, §5º da Constituição da República de 1988.

19. Por todo o exposto, VOTO em dissonância com o Parecer Ministerial e com o Voto do Relator Conselheiro Interino João Batista de Camargo e, ACOMPANHO na íntegra a ementa proposta pelo Voto Revisor do Conselheiro Isaías Lopes da Cunha.
  
20. **É como voto.**

(assinatura digital)

*Conselheiro Interino* **MOISES MACIEL**

Revisor