



PROCESSO Nº : 153842/2015 (AUTOS DIGITAIS)
ASSUNTO : RECURSO DE AGRAVO – DENÚNCIA
**UNIDADE : SECRETÁRIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO, ESPORTE E LAZER
- SEDUC/MT**
**RECORRENTE : MARCO AURÉLIO MARRAFON – SECRETARIO DE ESTADO DE
EDUCAÇÃO**
RELATOR : CONSELHEIRO SÉRGIO RICARDO

PARECER Nº 5.502/2016

EMENTA: RECURSO DE AGRAVO. SECRETÁRIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO, ESPORTE E LAZER – SEDUC/MT. DESCONTOS PREVIDENCIÁRIOS ILEGAIS DE SERVIDORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA DO ESTADO DE MATO GROSSO. ANÁLISE DO MÉRITO. PARECER MINISTERIAL PELO NÃO PROVIMENTO DO RECURSO.

1. RELATÓRIO

1. Retornam os autos a este **Ministério Público de Contas** tratando-se de **Recurso de Agravo** interposto pelo Senhor Marco Aurélio Marrafon – Secretário de Estado de Educação, representado por sua procuradora, Sra. Indianara Maziero, OAB/MT nº 15.739, em face do Julgamento Singular nº 459/SR/2016 publicado no Diário oficial de Contas no dia 08/07/2016, na edição 904, o qual deferiu pedido de medida cautelar e determinou à Secretaria de Estado de Educação

que se abstenha imediatamente de realizar, descontos previdenciários sobre as horas extraordinárias realizadas pelos servidores e professores da Educação Básica decorrentes do exercício de funções gratificadas ou cargos em comissão em que a legislação veda a incorporação aos proventos da inatividade.

2. A medida liminar deferida singularmente foi homologada pelo Tribunal



Pleno por meio do Acórdão nº 388/2016-TP, proferido em 02.08.2016 e publicado no Diário oficial de Contas do dia 10.08.2016, vide Documento Digital nº 142642/2016.

3. Inconformados com o *decisum*, o interessado interpôs Recurso de Agravo, pugnano pela retratação da decisão e concessão do efeito suspensivo da decisão agravada até o julgamento final do recurso.

4. Em razão de divergências quanto a adequação processual do recurso interposto, este Ministério Público de Contas proferiu manifestação pretérita, esposada no Parecer nº 3.927/2016 (doc. Digital nº 163949/2016), no qual opinou pela adequação processual do feito e conseqüente conhecimento do Recurso de Agravo interposto, bem como pelo seu regular processamento nos termos regimentais.

5. Ato seguinte, os autos foram submetidos a Presidência desta Corte, a qual decidiu pela manutenção da peça recursal como Agravo e devolução dos autos ao gabinete do Conselheiro Sérgio Ricardo para processamento do feito.

6. Por meio do Julgamento Singular nº 908/SR/2016 (Doc. Digital nº 167209/2016) o Conselheiro Relator realizou novamente juízo de admissibilidade, conhecendo a medida como Recurso de Agravo. No bojo da decisão, indeferiu ainda o pedido de efeito suspensivo, haja vista ausência de previsão regimental.

7. Mais a frente, os autos foram remetidos à análise da Secretaria de Controle Externo, a qual concluiu pelo não provimento do recurso interposto e manutenção incólume do Julgamento Singular c/c Medida Cautelar de Sustação de Ato *Inaudita Alter Pars*.

8. Vieram os autos ao Ministério Público de Contas. **É o breve relatório.**



2. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

9. Compulsando detidamente os autos, infere-se que o Agravante pretende reforma integral Julgamento Singular nº 459/SR/2016, bem como o efeito suspensivo quanto a determinação imposta por esta Corte, qual seja, de que a Secretaria de Estado de Educação, Esporte e Lazer – SEDUC abstenha-se de realizar descontos previdenciários sobre as horas extraordinárias realizadas pelos servidores e professores da Educação Básica decorrentes do exercício de funções gratificadas ou cargos em comissão em que a legislação veda a incorporação aos proventos da inatividade.

10. Examinando as razões recursais, bem como os fatos elencados no processo, verifica-se que o Recurso vergastado **não deve ser provido**, pelos motivos a seguir expostos.

11. Em suas razões o Agravante alegou que a Constituição Federal outorgou aos Estados competência concorrente para legislar sobre previdência. Assim, o Estado de Mato Grosso editou a Lei Complementar nº 202/04, a qual disciplinou uma alíquota contributiva de 11% (onze por cento) sobre remuneração total dos servidores civis e militares em atividade para custeio do sistema previdenciário.

12. Destacou que houve omissão legislativa por parte da União quanto ao conceito de remuneração de contribuição, uma vez que, em termos gerais, não definiu quais seriam as verbas, dentre aquelas recebidas pelo servidor, que integrariam este conceito. Nessa toada, o Estado de Mato Grosso, no uso de sua competência legislativa, optou por estabelecer uma base de cálculo consistente na totalidade da remuneração recebida pelo servidor.

13. Argumentou também que ao analisar a natureza das verbas, cuja cautelar afastou a incidência da contribuição previdenciária, constatou que se tratavam de



retribuições remuneratórias, sendo legal, portanto, a incidência da exação. Acrescentou ainda que com a introdução do princípio da solidariedade, por meio da Emenda Constitucional nº 41/03, restou autorizada a incidência da contribuição previdenciária sobre verbas não transferidas para proventos de aposentadoria.

14. Além dos argumentos sobre a legalidade dos descontos, o Agravante enfatizou que a decisão proferida causará graves danos às contas públicas caracterizando um *periculum in mora inverso*, razão pela qual a decisão merece ser retratada. Isso porque autorizar a não incidência de contribuição previdenciária sobre o adicional de dedicação exclusiva, bem como retribuição pelo exercício de função comissionada e funções gratificadas reduzirá arrecadação previdenciária estadual em mais de 724.000,00 (setecentos e vinte e quatro mil reais) mensais.

15. Essa diminuição também ensejará a diminuição da contribuição patronal, uma vez que a legislação estatual estabelece que a obrigação do Poder Executivo corresponderá ao dobro da dos servidores.

16. Aduziu que ao determinar a abstenção dos descontos previdenciários o Tribunal de Contas, por meio de uma decisão monocrática declarou indiretamente a inconstitucionalidade da lei, afrontando a cláusula de reserva de plenário exigida na súmula vinculante nº 10. Ademais, alegou a total impossibilidade dos Tribunais de Contas realizarem controle de constitucionalidade sobre leis e atos normativos do poder público, haja vista o novo regramento sobre tal procedimento delineados pela Constituição de 1988.

17. Não obstante as razões do Agravante, a **Secretaria de Controle Externo Atos de Pessoal e RPPS** não deu provimento ao recurso, destacando que não foram apresentadas razões suficientes capazes de modificar o entendimento deste Tribunal de que não se deve incluir na base de cálculo de contribuição previdenciária as horas extras



realizadas pelos professores da SEDUC, por se tratar de verbas de caráter temporário que não serão levadas em consideração no cálculo dos proventos de aposentadoria.

18. Compulsando detidamente as razões recursais, este **Ministério Público de Contas** repisa que, de fato, o Agravo não deve ser provido, tendo em vista que Agravante não trouxe à baila fatos ou argumentações que tivessem o condão de modificar o posicionamento desta Corte.

19. Como já exaustivamente debatido e fundamentado por este *Parquet* no Parecer Ministerial nº 1.807/2016, em razão do sistema previdenciário ser contributivo, como se fosse um espécie de seguro, as contribuições recolhidas pelos servidores públicos guardam necessária correspondência com os benefícios e serviços que lhe são oferecidos, devendo haver correlação direta entre as parcelas que compõem a base de cálculo da contribuição de cada servidor e as que integrarão seus correspondentes proventos na inatividade.

20. Nesta senda, vantagens pagas em decorrência de local de trabalho, função de confiança, cargo em comissão ou outras de caráter temporário somente comporão a base de cálculo das contribuições, se servidor realizar opção expressa sobre elas ou se a lei do ente federado prever sua incorporação para fins de aposentadoria. Este, inclusive, é o entendimento esposado na Norma Técnica nº 04/2012 do Ministério da Previdência Social, na Resolução Consulta nº 09/2008 TCE/MT, na Resolução Consulta nº 43/2010 TCE/MT, na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal (RE 593068).

21. Desta feita, configura enriquecimento sem causa do Estado de Mato Grosso a manutenção de descontos previdenciários ilegais sobre a remuneração dos servidores da Educação Básica decorrentes do exercício de funções gratificadas ou cargos em comissão sobre verba não incorporável aos proventos de aposentadoria.



22. Em outro norte, equivocava-se o Agravante ao argumentar que o Tribunal de Contas, no exercício de atribuições, não tem competência para apreciar a inconstitucionalidade de leis e atos do Poder Público. Cumpre expor que essa prerrogativa é rigorosamente reconhecida pela jurisprudência do Colendo Supremo Tribunal Federal, nos termos da Súmula nº 347, *in verbis*: “O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e atos do Poder Público”.

23. Ademais, controle de inconstitucionalidade é previsto no art. 51 da Lei Orgânica deste Egrégio Tribunal de Contas, bem como no art. 239 de seu Regimento Interno.

24. O art. 51 da Lei 269/2007, Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso estabelece que “se, por ocasião da apreciação ou julgamento de qualquer feito, for verificada a inconstitucionalidade de alguma lei ou ato normativo do Poder Público, o relator submeterá os autos à discussão do Tribunal Pleno”

25. No mesmo sentido, o art. 239 do Regimento Interno do TCE (Resolução nº 14/2007), dispõe que:

se, por ocasião da apreciação ou julgamento de qualquer feito, o Conselheiro relator verificar a inconstitucionalidade de alguma lei ou ato normativo do Poder Público, depois de notificado o responsável e diante da permanência da inconstitucionalidade, os autos serão remetidos à apreciação plenária para pronunciamento de mérito, podendo ser declarados inaplicáveis a norma ou ato, total ou parcialmente.

26. Da mesma maneira, não merece prosperar o argumento do Agravante de que a decisão monocrática deste Tribunal de Contas violou a cláusula de reserva de plenário exigida pelo art. 97 da Constituição Federal e súmula vinculante nº 10, uma vez que as decisões proferidas em medidas cautelares em ação direta de



inconstitucionalidade estadual não se submete à cláusula da reserva de plenário. A Suprema Corte entende que nessas situações o Relator atua como uma extensão do órgão colegiado, haja vista a presença do *periculum in mora*.

27. Isso pode ser observado nas seguintes decisões¹:

"(...) a **decisão proferida em medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade estadual não se submete à cláusula da reserva de plenário**, não havendo falar, em decorrência, de violação da Súmula Vinculante n.º 10/STF. (...) o Relator atua monocraticamente como longa manus do órgão colegiado na presença do *periculum in mora*. (Rcl 11768 Agr, Relatora Ministra Rosa Weber, Primeira Turma, julgamento em 2.2.2016, DJe de 24.2.2016)

"Ementa: Agravo regimental em reclamação. Súmula vinculante n.º 10. Decisão liminar monocrática. Não configurada violação da cláusula de reserva de plenário. Agravo regimental ao qual se nega provimento. 1. Decisão proferida em sede de liminar prescinde da aplicação da cláusula de reserva de plenário (art. 97 da CF/88) e, portanto, não viola a Súmula Vinculante n.º 10. Precedentes. 2. **A atuação monocrática do magistrado, em sede cautelar, é medida que se justifica pelo caráter de urgência da medida**, havendo meios processuais para submeter a decisão liminar ao crivo do órgão colegiado em que se insere a atuação do relator original do processo. 3. Agravo regimental não provido." (Rcl 17288 AgR, Relator Ministro Dias Toffoli, Primeira Turma, julgamento em 25.6.2014, DJe de 26.8.2014)

"Ementa: Agravo regimental na reclamação. Decisão monocrática que indefere medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade. Alegação de contrariedade à Súmula Vinculante n. 10 do Supremo Tribunal Federal. Agravo ao qual se nega provimento. 1. Indeferimento de medida cautelar não afasta a incidência ou declara a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo. 2. **Decisão proferida em sede cautelar: desnecessidade de aplicação da cláusula de reserva de plenário estabelecida no art. 97 da Constituição da República.**" (Rcl 10864 AgR, Relatora Ministra Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgamento em 24.3.2011, DJe de 13.4.2011) (grifos não originais).

28. Em relação aos possíveis danos às finanças públicas que a decisão proferida poderá ocasionar, cumpre expor que o Estado, como defensor dos interesses da

1 <http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigoBd.asp?item=1058> (acessado em 15/12/2016)



coletividade, não pode permitir práticas ilegais que violam o direito de milhares de trabalhadores, sob pressuposto de manutenção do equilíbrio de suas contas. Vale lembrar que atuação estatal presta-se a corrigir relações jurídicas que contrariem o dever geral de boa-fé, eticidade e honestidade, para que as mesmas não sejam fonte de enriquecimento indevido ou desequilíbrio social, e não para fomentar condutas antijurídicas.

29. Frisa-se, ademais, que o Estado, por meio dos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal, possui mecanismos para prevenir e corrigir toda situação que prejudique o equilíbrio entre as receitas e as despesas públicas mediante de ações planejadas, restritivas e transparentes, sem necessitar lesar interesses coletivos superiores.

30. No que tange ao pedido de efeito suspensivo do Recurso, este *Parquet* demonstra-se desfavorável à sua concessão, porquanto não houve arcabouço argumentativo da Secretaria Estadual de Educação capaz de demonstrar risco iminente de lesão grave e de difícil reparação, pressupostos autorizadores para deferimento da medida. Nessa trilha, o Agravo deverá ser recebido apenas no efeito devolutivo, nos termos do art. 272, I e II do Regimento Interno, como segue:

Art. 272. Os recursos serão recebidos:

I. Em ambos os efeitos, quando se tratar de recurso ordinário, salvo se interposto contra decisão em processo relativo à benefício previdenciário ou contra determinação de medidas cautelares, hipóteses em que será recebido apenas no efeito devolutivo;

II. **Apenas com efeito devolutivo, no caso de recurso de agravo, salvo se houver relevante fundamentação e risco iminente de lesão grave e de difícil reparação, quando será recebido também com efeito suspensivo.** submetendo tal ato à convalidação do Tribunal Pleno por ocasião do conhecimento preliminar;

III. Com efeito suspensivo, tratando-se de embargos de declaração, interrompendo o prazo para interposição de outro recursos contra a decisão embargada.

31. Diante do exposto, este Ministério Público de Contas manifesta



pelo não provimento do Recurso de Agravo mantendo-se incólume os termos do Julgamento Singular nº 459/SR/2016.

3. CONCLUSÃO

32. À vista do exposto, o **Ministério Público de Contas**, no exercício de suas atribuições institucionais, manifesta-se:

a) pelo não provimento do Recurso de Agravo mantendo-se incólume os termos do Julgamento Singular nº 459/SR/2016.

É o parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 16 de dezembro de 2016.

(assinatura digital²)
GETÚLIO VELASCO MOREIRA FILHO
Procurador de Contas

² Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa Nº 9/2012 do TCE/MT.