



Tribunal de Contas do Estado do Pará
RESOLUÇÃO N.º 19.282
(Processo TC/517108/2015)

Assunto: Consulta formulada pela SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO, na pessoa de sua então Secretária, Sra. Ana Cláudia Serruya Hage, por meio da qual questiona acerca de vários pontos relacionados ao tema “aulas suplementares”.

Relator: Conselheiro CIPRIANO SABINO DE OLIVEIRA JUNIOR

EMENTA: CONSULTA EM TESE. SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO. QUESTIONAMENTOS. AULAS SUPLEMENTARES.

1. A parcela “aulas suplementares” tem natureza jurídica temporária, transitória, conforme itens 24 a 32 do relatório;
2. Que as percepções prolongadas das “aulas suplementares” não têm o condão de alterar a natureza jurídica da referida parcela, conforme itens 42 a 53 do relatório;
3. É possível a supressão do pagamento referente à parcela “aulas suplementares” da remuneração do servidor readaptado que é enquadrado em jornada regular, conforme itens 54 a 63 do relatório;
4. A parcela “aulas suplementares” não pode ser inserida no conceito de última remuneração para fins previdenciários, em razão da sua natureza jurídica, conforme itens 33 a 37 do relatório;
5. O fato de ter incidido contribuição previdenciária sobre a parcela “aulas suplementares” não é relevante para a resolução da controvérsia, haja vista que o conceito de remuneração do cargo efetivo e remuneração de contribuição são conceitos distintos, conforme itens 38 a 41 do relatório;
6. Os entendimentos supramencionados produzem efeitos prospectivos (*ex nunc*), a contar da publicação do Acórdão nº 55.856 referido acórdão, publicado em 06/07/2016.

Relatório do Exmo. Sr. Conselheiro CIPRIANO SABINO DE OLIVEIRA JUNIOR:
Processo TC/517108/2015.

Tratam os autos de Consulta formulada pela Secretaria de Estado de Educação - SEDUC (fls. 01 a 02), na pessoa de sua então Secretária, Sra. Ana Cláudia Serruya Hage, por meio da qual se questiona acerca de vários pontos relacionados ao tema “aulas suplementares”.

Em síntese, a Secretaria de Estado questiona:

- 1) Qual a natureza jurídica da parcela correspondente à contraprestação por aulas suplementares?
- 2) A percepção prolongada, a despeito do caráter eventual, deforma a natureza jurídica do instituto?
- 3) O servidor readaptado pode ter suprimida de sua remuneração tal parcela quando após a readaptação deixa de exercer a jornada de regência de classe e é enquadrado na jornada regular?
- 4) Tal parcela integra o conceito de última remuneração para fins previdenciários? e
- 5) O fato de poder ter havido contribuição previdenciária é relevante para resolução da controvérsia?

Seguindo os trâmites regimentais, a Procuradoria Jurídica deste Tribunal, opinou pela admissibilidade da consulta, já que preenchidos os requisitos dos artigos 235 e 236 do Regimento Interno desta Corte de Contas. (fls. 36 a 37).

Posteriormente, os autos foram remetidos à SECEX, ocasião em que esta, em relatório técnico (fls. 43/56), fez o estudo aprofundado da matéria e respondeu aos questionamentos suscitados nos seguintes termos:



SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO - SECEX
CONTROLADORIA DE PESSOAL E DE PENSÕES - CPP
RELATÓRIO TÉCNICO INICIAL

Processo n.: 2015/51710-8

Assunto: Consulta formulada pela SEDUC

Interessado(a): Ana Claudia Serruya Hage

Referência: Ofício n. 315/2015-GAB/SEDUC

Sr. Secretário de Controle Externo,

I – DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL

1. O presente processo trata de consulta formulada pela Secretaria de Estado de Educação - SEDUC, representada por sua Secretária, conforme dados processuais em título, nos termos dos artigos 235 e 236 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Pará - RITCE-PA, Ato 63/12, sendo apreciado pela Procuradoria deste Tribunal, que em Parecer 475/2015 às fls. 36 a 37 conclui pela sua admissão em função de preencher todos os requisitos de admissibilidade. O parecer foi acatado e a Consulta admitida pelo presidente deste Tribunal por meio de despacho às fls. 38, conforme art. 237 do RITCE-PA. Autuada a Consulta, esta foi distribuída ao Relator, que por sua vez a encaminhou a esta unidade técnica para cumprimento do disposto no § 2º do art. 237 do RITCE-PA:

RITCE-PA:

Art. 237[...]

§ 2º Admitida a consulta, será autuada e distribuída a Relator que poderá colher a manifestação das unidades de trabalho competentes para:

I - juntar informação e documento sobre a existência de prejulgado da tese ou decisão reiterada;

II - analisar quanto ao mérito ou solicitação de manifestação especializada;

III - emitir relatório conclusivo sobre a matéria.

2. As consultas direcionadas ao Tribunal devem ser respondidas conforme previsto no art. 43 da Lei Complementar n. 81/2012 - Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Pará:

Lei Complementar n. 81/2012:

Art. 43. O Tribunal poderá conhecer de consulta que verse sobre interpretação ou aplicação de norma em matéria de sua competência quando atendidos os requisitos previstos no Regimento, devendo a resposta ser, sempre, em tese.

Parágrafo único. A resposta à consulta tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto.

3. A consulta traz como objetos questões que tratam das aulas suplementares, fragmentadas em cinco pontos na forma disposta abaixo:

1º Ponto: Qual a natureza jurídica da parcela correspondente à contraprestação por aulas suplementares? (É parcela permanente ou eventual?)



SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO - SECEX
CONTROLADORIA DE PESSOAL E DE PENSÕES - CPP
RELATÓRIO TÉCNICO INICIAL



2º Ponto: A percepção prolongada, a despeito do caráter eventual, deforma a natureza jurídica do instituto?

3º Ponto: O servidor readaptado pode ter suprimida de sua remuneração tal parcela quando após a readaptação deixa de exercer a sobrejornada de regência de classe e é enquadrado na jornada regular existente de 100, 150 ou 200 horas/mensais de acordo com sua disponibilidade?

4º Ponto: Tal parcela integra o conceito de última remuneração para fins previdenciários? (a parcela é suscetível de incorporação nos proventos da inatividade)

5º Ponto: O fato de poder ter havido contribuição previdenciária é relevante para a resolução da controvérsia?

4. Preliminarmente, antes de adentrar nesses questionamentos, tonar-se necessário esclarecer alguns conceitos, os quais subsidiarão nas respostas acima.

II – REMUNERAÇÃO DO CARGO EFETIVO, REMUNERAÇÃO DE CONTRIBUIÇÃO, INCORPORAÇÃO DE PARCELA TEMPORÁRIA E BASE DE CÁLCULO DA CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA

5. Inicialmente, cumpre trazer à baila, o que dispõe o art. 40, § 2º, da Constituição Federal, o qual versa:

Art. 40, § 2º, da CF:

[...]

§ 2º - Os proventos de aposentadoria e as pensões, por ocasião de sua concessão, não poderão exceder a remuneração do respectivo servidor, no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão.

6. Extrai-se do dispositivo acima que, na concessão de aposentadoria e pensão, o critério balizador e limitador do valor destes benefícios será a remuneração do cargo efetivo, não podendo, por exemplo, o servidor na inatividade receber proventos superiores à remuneração que recebia na atividade.

7. Nessa toada, mostra-se fundamental conceituar remuneração do cargo efetivo. Para isto, explicita-se o que vem dispondo o Ministério do Trabalho e da Previdência Social – MTPS¹² sobre o tema.

¹ Os Ministérios do Trabalho e da Previdência Social se fundiram a partir da determinação da presidenta Dilma Rousseff, feita em outubro de 2015, com o objetivo de melhorar a gestão pública, tornar o país mais competitivo e assegurar mais igualdade de oportunidades aos cidadãos, surgindo o Ministério do Trabalho e da Previdência Social – MTPS. Informação disponível em: < <http://www.mtps.gov.br/noticias-mte/3110-ministerio-do-trabalho-e-previdencia-social-tem-portal-unificado>>. Acesso em: 12 de abril de 2016.

² É importante compreender que a competência legislativa para tratar de previdência é concorrente, como demonstra o art. 24, inciso XII, da CF. Quando se fala em competência concorrente, inexoravelmente, se tem uma espécie de condomínio legislativo, pois a possibilidade de tratar de determinado tema é atribuída a diversos entes federativos. Em relação a este condomínio compete a União editar normas gerais de caráter nacional (§ 1º, do



SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO - SECEX
CONTROLADORIA DE PESSOAL E DE PENSÕES - CPP
RELATÓRIO TÉCNICO INICIAL

8. Desta forma, colocamos abaixo o art. 23, § 5º, da Portaria MPS n. 402/2008, o qual assim dispõe:

Portaria MPS nº 402/2008:

art. 23 [...]:

§ 5º Considera-se remuneração do cargo efetivo, o valor constituído pelos vencimentos e pelas vantagens pecuniárias permanentes desse cargo estabelecidas em lei de cada ente federativo, acrescido dos adicionais de caráter individual e das vantagens pessoais permanentes.

9. Do excerto acima, claramente se observa que integram remuneração do cargo efetivo apenas as parcelas remuneratórias inerentes ao cargo, de caráter permanente, estando excluídas parcelas de caráter temporário ou transitório que são aquelas pagas pelo desempenho de determinada atividade ou sob determinada condição, e não pelo exercício do cargo efetivo propriamente dito, deixando de ser devidas quando cessado o fato que as gerou³.

10. Por sua vez, remuneração de contribuição alcança as parcelas remuneratórias que compõem a base de cálculo da contribuição devida pelos servidores ativos, aposentados, pensionistas (quanto às duas últimas classes, será cabível a contribuição, verificando-se uma das hipóteses previstas no art. 40, §§ 18 e 21, da CF) e pela unidade federativa competente.

11. Devendo ficar claro que a remuneração do cargo efetivo e a remuneração de contribuição possuem natureza jurídica diversas, conforme já anotou o MTPS:

Nota Técnica nº 04/2012/CGNAL-CGACI/DRPSP/SPPS/MPS.

[...] pode-se perceber que são diferentes os conceitos e finalidades das expressões “remuneração do cargo efetivo” e “remuneração de contribuição”: enquanto aquela serve como limite para o valor do benefício a ser concedido, esta define a base de cálculo sobre a qual deverá incidir a contribuição para se ter direito ao benefício.

Portanto, a “remuneração de contribuição” não equivale, necessariamente, à “remuneração do cargo efetivo”, pois sua finalidade é viabilizar o custeio dos benefícios previdenciários, bem como a manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial.

12. Orienta o MTPS que haja uma aproximação entre a remuneração do cargo efetivo e a remuneração de contribuição, desta forma:

art. 24, da CF), portanto, que influenciam a atuação legislativa posterior dos entes menores, fazendo com que a competência legislativa residual exercida por estes ocorra de forma a não afrontar a norma geral (norma nacional) estabelecida, sob pena de suspender-se o dispositivo contrário. A norma geral que regula os regimes próprios é a Lei n. 9.717/1998, que traz entre seus dispositivos o artigo 9º, I, que permite a União por meio do MTPS orientar, supervisionar e acompanhar os regimes próprios de previdência dos servidores públicos dos diversos entes federativos. Segue a transcrição do dispositivo: Art. 9º Compete à União, por intermédio do Ministério da Previdência e Assistência Social: I - a orientação, supervisão e o acompanhamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos e dos militares da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e dos fundos a que se refere o art. 6º, para o fiel cumprimento dos dispositivos desta Lei. Portanto, é possível, tendo em vista a presunção de constitucionalidade das leis, que o MTPS emita determinados atos normativos que influenciam os demais regimes próprios.

³ Nota Técnica nº 04/2012/CGNAL-CGACI/DRPSP/SPPS/MPS.



SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO - SECEX
CONTROLADORIA DE PESSOAL E DE PENSÕES - CPP
RELATÓRIO TÉCNICO INICIAL



Nota Técnica nº 04/2012/CGNAL-CGACI/DRPSP/SPPS/MPS:

Em geral, as leis que instituem os adicionais, as gratificações e outras vantagens especificam as suas características, de maneira a esclarecer se são de caráter temporário ou permanente, e também costumam prever sobre a possibilidade ou não de sua incorporação à remuneração do cargo efetivo.

É recomendável que a lei estabeleça uma aproximação entre a “remuneração de contribuição” e a “remuneração do cargo efetivo”, definindo que a contribuição somente incidirá sobre os adicionais, gratificações e vantagens de caráter permanente, ou seja, aquelas parcelas que possuem relação direta com o cargo público ocupado ou que a lei preveja tal característica. (grifos nossos)

13. Neste norte, apontou o legislador ordinário, o qual ao estabelecer normas gerais sobre a matéria para o servidor federal, delineou que a remuneração do cargo efetivo se constituísse precipuamente de vantagens de caráter permanente, conforme texto de lei abaixo:

Lei n. 10.887, de 18/06/2004

Art. 4º A contribuição social do servidor público ativo de qualquer dos Poderes da União, incluídas suas autarquias e fundações, para a manutenção do respectivo regime próprio de previdência social, será de 11% (onze por cento), incidentes sobre: [\(Redação dada pela Lei nº 12.618, de 2012\)](#)

[...]

§ 1º Entende-se como base de contribuição o vencimento do cargo efetivo, acrescido das vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei, os adicionais de caráter individual ou quaisquer outras vantagens, excluídas:

I - as diárias para viagens;

II - a ajuda de custo em razão de mudança de sede;

III - a indenização de transporte;

IV - o salário-família;

V - o auxílio-alimentação;

VI - o auxílio-creche;

VII - as parcelas remuneratórias pagas em decorrência de local de trabalho;

VIII - a parcela percebida em decorrência do exercício de cargo em comissão ou de função comissionada ou gratificada;

IX - o abono de permanência de que tratam o [§ 19 do art. 40 da Constituição Federal](#), o [§ 5º do art. 2º](#) e o [§ 1º do art. 3º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003](#); [\(Redação dada pela Lei nº 12.688, de 2012\)](#)

X - o adicional de férias; [\(Incluído pela Lei nº 12.688, de 2012\)](#)

XI - o adicional noturno; [\(Incluído pela Lei nº 12.688, de 2012\)](#)

XII - o adicional por serviço extraordinário; [\(Incluído pela Lei nº 12.688, de 2012\)](#)

XIII - a parcela paga a título de assistência à saúde suplementar; [\(Incluído pela Lei nº 12.688, de 2012\)](#)

XIV - a parcela paga a título de assistência pré-escolar; [\(Incluído pela Lei nº 12.688, de 2012\)](#)

XV - a parcela paga a servidor público indicado para integrar conselho ou órgão deliberativo, na condição de representante do



SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO - SECEX
CONTROLADORIA DE PESSOAL E DE PENSÕES - CPP
RELATÓRIO TÉCNICO INICIAL

governo, de órgão ou de entidade da administração pública do qual é servidor; ([Incluído pela Lei nº 12.688, de 2012](#))

XVI - o auxílio-moradia; ([Incluído pela Lei nº 12.688, de 2012](#))

XVII - a Gratificação por Encargo de Curso ou Concurso, de que trata o [art. 76-A da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990](#); ([Incluído pela Lei nº 12.688, de 2012](#))

XVIII - a Gratificação Temporária das Unidades dos Sistemas Estruturadores da Administração Pública Federal (GSISTE), instituída pela [Lei nº 11.356, de 19 de outubro de 2006](#); ([Incluído pela Lei nº 12.688, de 2012](#))

XIX - a Gratificação de Raio X. ([Incluído pela Lei nº 12.688, de 2012](#))

§ 2º O servidor ocupante de cargo efetivo poderá optar pela inclusão, na base de cálculo da contribuição, de parcelas remuneratórias percebidas em decorrência de local de trabalho e do exercício de cargo em comissão ou de função comissionada ou gratificada, de Gratificação de Raio X e daquelas recebidas a título de adicional noturno ou de adicional por serviço extraordinário, para efeito de cálculo do benefício a ser concedido com fundamento no art. 40 da Constituição Federal e no art. 2º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, respeitada, em qualquer hipótese, a limitação estabelecida no § 2º do art. 40 da Constituição Federal. (grifos nossos)

14. *Mutatis mutandis*, buscou o legislador Estadual seguir o mesmo parâmetro, conforme se infere do art. 86 da Lei Complementar Estadual n. 39, de 09/01/2002, abaixo transcrito:

Lei Complementar Estadual n. 39/2002:

Art. 86. Considera-se base de cálculo para fins de contribuição ao Regime de Previdência Estadual a remuneração total ou subsídios totais assim entendidos como o vencimento, subsídios ou soldo.

§ 1º Entende-se como base de contribuição o vencimento do cargo efetivo, acrescido das vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei, os adicionais de caráter individual e quaisquer outras vantagens, excluídas:

I - as diárias para viagens;

II - a ajuda de custo em razão de mudança de sede;

III - a indenização de transporte;

IV - o salário-família;

V - o auxílio-alimentação;

VI - o auxílio-creche;

VII - o auxílio-fardamento;

VIII - o auxílio-transporte;

IX - as parcelas remuneratórias pagas em decorrência do local de trabalho;

X - a parcela percebida em decorrência do exercício de cargo em comissão ou função de confiança; e

XI - o abono de permanência de que tratam o art. 22-A, o parágrafo único do art. 23, o § 5º do art. 54, o § 1º do art. 56 e o § 1º do art. 56-A desta Lei Complementar.

§ 2º O servidor ocupante de cargo efetivo poderá optar pela inclusão, na base de contribuição, da parcela remuneratória percebida em decorrência do local de trabalho do exercício de cargo em comissão ou função de confiança, para efeito de



SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO - SECEX
CONTROLADORIA DE PESSOAL E DE PENSÕES - CPP
RELATÓRIO TÉCNICO INICIAL



cálculo do benefício a ser concedido com fundamento no art. 40 da Constituição Federal e art. 2º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, respeitada, em qualquer hipótese, a limitação estabelecida no § 2º do art. 40 da Constituição Federal.
(grifos nossos)

15. Todavia, ressurre dos dispositivos acima grifados, exceção possibilitando a inclusão de parcelas temporárias na base de cálculo da contribuição previdenciária, algo permitido e com efeitos práticos, apenas àqueles servidores que irão se aposentar pela média das contribuições, os quais, mediante opção expressa, desejam aumentar o valor da média aritmética das suas contribuições, com cálculos realizados conforme art. 40, § 3º, da CF c/c art. 1º da Lei nº 10.887/04, limitado o valor inicial dos proventos à remuneração do cargo efetivo, que não compreende parcelas temporárias, no escólio do art. 40, § 2º, da CF.

16. Neste sentido, dispõe o art. 4º, § 1º, da Portaria MPS nº 402/2008:

Portaria MPS nº 402/2008:

Art. 4º A lei do ente federativo definirá as parcelas que comporão a base de cálculo da contribuição.

§ 1º O ente poderá, por lei, prever que a inclusão das parcelas pagas em decorrência de local de trabalho, de função de confiança ou de cargo em comissão, será feita mediante opção expressa do servidor, para efeito do cálculo de que trata o art. 1º da Lei nº 10.887, de 2004, respeitado, na definição do valor dos proventos, o limite máximo de que trata o § 5º daquele artigo.

17. Assim, cabe ao servidor que se enquadrar no caso, avaliar se a inclusão de parcelas temporárias na base de cálculo da contribuição previdenciária lhe será favorável, devendo estar ciente que o valor inicial da média das suas contribuições não poderá ser superior à remuneração do cargo efetivo que ocupava.

18. Desta forma, no que atine a incorporação de parcelas para aposentadoria (com possíveis reflexos em eventual pensão), o servidor com direito a aposentadoria pelas regras da paridade e integralidade, apenas levará as vantagens que constituem a remuneração do cargo efetivo, ressalvado aqueles servidores que irão se aposentar pela média das contribuições, os quais, mediante opção expressa, desejam aumentar o valor da média aritmética das suas contribuições, nos termos do parágrafo 1º do art. 4º da Portaria MPS nº 402/2008.

19. Sobre a temática, salvo a exceção acima, o MTPS por meio da Portaria MPS nº 402/2008 aduz que, ainda que mediante regras específicas, não pode haver a previsão de incorporação de parcelas temporárias diretamente nos benefícios ou na remuneração, apenas para efeito de concessão de benefícios, conforme abaixo:

Portaria MPS nº 402/2008:

Art. 23 [...]

§ 1º Na concessão de benefícios, será observado o mesmo rol de dependentes previsto pelo RGPS.

§ 2º É vedada a inclusão nos benefícios de aposentadoria e pensão, para efeito de percepção destes, de parcelas remuneratórias pagas em decorrência de local de trabalho, de função de confiança ou de cargo em comissão e do abono de permanência de que tratam o § 19 do art. 40 da Constituição Federal, o § 5º do art. 2º e o § 1º do art. 3º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003.



SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO - SECEX
CONTROLADORIA DE PESSOAL E DE PENSÕES - CPP
RELATÓRIO TÉCNICO INICIAL



§ 3º Compreende-se na vedação do § 2º a previsão de incorporação das parcelas temporárias diretamente nos benefícios ou na remuneração, apenas para efeito de concessão de benefícios, ainda que mediante regras específicas.

§ 4º Não se incluem na vedação prevista no § 2º, as parcelas que tiverem integrado a remuneração de contribuição do servidor que se aposentar com proventos calculados conforme art. 1º da Lei nº 10.887, de 2004, respeitando-se, em qualquer hipótese, como limite máximo para valor inicial do benefício, a remuneração do servidor no respectivo cargo efetivo em que se der a aposentadoria.

§ 5º Considera-se remuneração do cargo efetivo, o valor constituído pelos vencimentos e vantagens pecuniárias permanentes desse cargo estabelecidas em lei de cada ente federativo, acrescido dos adicionais de caráter individual e das vantagens pessoais permanentes. (grifos nossos)

20. Questão relevante versa sobre a possibilidade de incidência de contribuição previdenciária sobre parcelas temporárias, as quais não serão incorporadas aos proventos ou pensão, para o servidor que venha se aposentar (com possíveis reflexos em eventual pensão) com base em regras que garantem integralidade e paridade, não se enquadrando na exceção tratada acima.

21. Quanto à matéria, os tribunais pátrios têm divergido, havendo posicionamento que considera ilegítima a exação em parcelas de caráter transitório, ou seja, aquelas que não repercutem em benefícios previdenciários, por considerar que a previdência pública, desde a EC n. 20/1998, assumiu caráter essencialmente sinalagmático, *in verbis*:

DIREITO TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. SERVIDOR PÚBLICO. NÃO INCIDÊNCIA SOBRE O TERÇO CONSTITUCIONAL DE FÉRIAS. PRECEDENTES. CLÁUSULA DE RESERVA DE PLENÁRIO. NÃO VIOLAÇÃO. 1. "A Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça, na linha de orientação adotada pelo Supremo Tribunal Federal, revendo seu posicionamento, firmou compreensão segundo a qual não incide contribuição previdenciária sobre o terço constitucional de férias, verba que detém natureza indenizatória por não se incorporar à remuneração do servidor para fins de aposentadoria" (Pet 7.296/PE, Rel. Min. Eliana Calmon, DJe 10/11/09). Precedentes: AgRg no AREsp 85.096/AM, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 23/04/2012; AgRg no RESp 1415775/RJ, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 09/03/2015; EAg 1200208/RS, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Seção, DJe 20/10/2010; AgRg no AREsp 223.988/PE, Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima, Primeira Turma, DJe 09/05/2013. 2. Não há falar em ofensa à cláusula de reserva de plenário (art. 97 da CF) e ao enunciado 10 da Súmula vinculante do Supremo Tribunal Federal quando não haja declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos legais tidos por violados, tampouco afastamento desses, mas tão somente a interpretação do direito infraconstitucional aplicável ao caso, com base na jurisprudência desta Corte. Precedentes. 3. Agravo regimental da Fazenda Nacional desprovido. (STJ - AgRg no RESp: 1056203 DF 2008/0101737-7, Relator: Ministro SÉRGIO KUKINA, Data de Julgamento: 24/03/2015, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 06/04/2015)



SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO - SECEX
CONTROLADORIA DE PESSOAL E DE PENSÕES - CPP
RELATÓRIO TÉCNICO INICIAL

REEXAME NECESSÁRIO - TRIBUTÁRIO - REPETIÇÃO DE INDÉBITO - MUNICÍPIO DE JANUÁRIA - CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA - INCIDÊNCIA SOBRE HORAS EXTRAS E PARCELAS TEMPORÁRIAS- ARTS. 40, § 3º, 149, § 1º, E 210, § 11, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - LEI MUNICIPAL N.º 7.169/99 - NÃO REPERCUSSÃO EM BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS - IMPOSSIBILIDADE DE INCIDÊNCIA. 1. Não havendo necessária repercussão das remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor em seus proventos de aposentadoria, não se mostra possível a incidência de contribuição sobre horas extras e demais verbas temporárias percebidas pelo servidor. 2. Sentença confirmada em reexame necessário.

(TJ-MG - REEX: 10352060322299001 MG, Relator: Edgard Penna Amorim, Data de Julgamento: 30/01/2014, Câmaras Cíveis / 8ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 10/02/2014)

REEXAME NECESSÁRIO - AÇÃO ORDINÁRIA - CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA - FHEMIG - LEGITIMIDADE ATIVA - BASE DE CÁLCULO - GRATIFICAÇÃO FINAL DE SEMANA - VERBA TEMPORÁRIA E PROPTER LABOREM - EXCLUSÃO DETERMINADA - DEVOLUÇÃO PARCELAS NÃO PRESCRITAS - HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS- ARTIGO 20, § 4º DO CPC - DESCOMPASSO - SENTENÇA PARCIALMENTE REFORMADA. 1. É parte legítima para figurar no polo passivo da demanda que visa a cessação de descontos indevidos a título de contribuição previdenciária sobre a gratificação de fim de semana. 2. A contribuição previdenciária incide sobre todos os ganhos habituais do servidor, observada a repercussão nos benefícios, não podendo recair sobre os valores que não se incorporam à remuneração para fins de concessão de benefício posterior. 3. Deve ser confirmada a sentença que determina a exclusão da gratificação de final de semana, verba de natureza temporária e propter laborem, da base de cálculo da contribuição previdenciária e, por conseguinte, a restituição das parcelas descontadas a este título nos cinco anos que antecederam o ajuizamento da demanda. 4. Nas ações em que for vencida a Fazenda Pública, os honorários advocatícios devem ser reduzidos quando fixados em descompasso com o § 4º do artigo 20 do CPC.

(TJ-MG - AC: 10024140028838001 MG, Relator: Afrânio Vilela, Data de Julgamento: 14/04/2015, Câmaras Cíveis / 2ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 24/04/2015)

CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA E GRATIFICAÇÃO DE GESTÃO DE ESTABELECIMENTO RELATIVAMENTE AUTÔNOMO (GGERA). NÃO INCORPORAÇÃO. VERBA COMPENSATÓRIA. Por se tratar de verba nitidamente compensatória, sem incorporação a vencimentos ou proventos, a Gratificação de Gestão de Estabelecimento Relativamente Autônomo (GGERA) não está submissa à contribuição previdenciária. (Reexame Necessário Nº 70062776075, Vigésima Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em 04/12/2014).

(TJ-RS - REEX: 70062776075 RS, Relator: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Data de Julgamento: 04/12/2014, Vigésima Primeira Câmara Cível, Data de Publicação: Diário da Justiça do dia 10/12/2014)



SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO - SECEX
CONTROLADORIA DE PESSOAL E DE PENSÕES - CPP
RELATÓRIO TÉCNICO INICIAL

CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. DESCONTO. TERÇO CONSTITUCIONAL DE FÉRIAS. VERBA DE CARÁTER INDENIZATÓRIO. IMPOSSIBILIDADE. ADICIONAL DE REUNIÃO PEDAGÓGICA. LEI MUNICIPAL Nº 12.249/2001. POSSIBILIDADE DE INCORPORAÇÃO AOS VENCIMENTOS. BASE DE CÁLCULO DA CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. REFORMA PARCIAL DA SENTENÇA. - Não é possível a incidência de contribuições previdenciárias sobre parcelas pecuniárias de natureza indenizatória ou transitória - como o adicional de férias - visto que não se incorporam ao vencimento do servidor e, por conseguinte, não repercutirão nos proventos futuros. Precedentes do STF e STJ. - Considerando que a Lei Municipal nº 12.249/2001 disciplinou as regras de incorporação do adicional de reunião pedagógica aos vencimentos dos professores não é possível excluir o referido adicional da base de cálculo da contribuição previdenciária.

(TJ-MG - AC: 10145130429049001 MG, Relator: Alberto Vilas Boas, Data de Julgamento: 14/04/2015, Câmaras Cíveis / 1ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 24/04/2015)

22. Em outro giro, há posicionamentos atuais no âmbito do Superior Tribunal de Justiça – STJ, fundados no princípio da solidariedade da previdência social, que consideram legítimas a tributação de parcelas que não se incorporam aos proventos dos servidores públicos, quando recebidas com caráter permanente ou com habitualidade, por configurar pagamentos com natureza remuneratória:

TRIBUTÁRIO PROCESSUAL CIVIL. OFENSA AO ART. 535 DO CPC NÃO CARACTERIZADA. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. BASE DE CÁLCULO. SERVIDOR PÚBLICO. ADICIONAIS NOTURNO, DE PERICULOSIDADE E HORAS EXTRAS. NATUREZA REMUNERATÓRIA. INCIDÊNCIA. 1. No que se refere à alegada afronta ao disposto no art. 535, inciso II, do CPC, o julgado recorrido não padece de omissão, porquanto decidiu fundamentadamente a quaestio trazida à sua análise, não podendo ser considerado nulo tão somente porque contrário aos interesses da parte. 2. O Superior Tribunal de Justiça no julgamento do REsp 1.358.281/SP, de minha relatoria, sob o rito dos Recursos Repetitivos, art. 543-C do CPC, entendeu que incide a contribuição previdenciária sobre horas extras, adicional noturno, de insalubridade e periculosidade pagos pelo empregador e salário-maternidade por possuir natureza remuneratória. 3. Na linha da jurisprudência do STJ, configurado o caráter permanente ou a habitualidade da verba recebida, incide Contribuição Previdenciária sobre: diárias, abono pecuniário, auxílio-natalidade, adicional de sobreaviso, adicional de prestação de serviços extraordinários (horas extras), adicional noturno, adicional de insalubridade, adicional de periculosidade, adicional pelo exercício de atividades penosas, adicional por tempo de serviço, auxílio-funeral, auxílio-fardamento, gratificação de compensação orgânica a que se refere o art. 18 da Lei 8.273/1991, hora-reposo e alimentação. 4. A despeito da incidência de contribuição previdenciária sobre os valores pagos a título de adicionais ao servidor, é pacífico o entendimento do STJ no sentido de que tal verba possui natureza remuneratória, sendo, portanto, devido o tributo. 5. Agravo Regimental não provido.



SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO - SECEX
CONTROLADORIA DE PESSOAL E DE PENSÕES - CPP
RELATÓRIO TÉCNICO INICIAL

(STJ - AgRg no REsp: 1498366 RS 2014/0303666-3, Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 18/06/2015, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 01/07/2015)

PROCESSUAL CIVIL. TRIBUTÁRIO. OMISSÃO INEXISTENTE. DEVIDO ENFRENTAMENTO DAS QUESTÕES JURÍDICAS. LEGITIMIDADE DO SINDICADO. DISPOSITIVOS GENÉRICOS. DEFICIÊNCIA RECURSAL. SÚMULA 284/STF. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL. INVIABILIDADE DE MODIFICAÇÃO. SERVIDOR PÚBLICO. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. INCIDÊNCIA DA EXAÇÃO SOBRE ADICIONAIS DE HORAS EXTRAS, NOTURNO E SOBREAVISO DECIDIDO À LUZ DA CARTA MAGNA. HORA REPOUSO ALIMENTAÇÃO, GRATIFICAÇÃO NATALINA E ABONO FÉRIAS. INCIDÊNCIA. PRECEDENTES.

1. Não prospera a alegação do ente sindical de afronta aos arts.

458, II, e 535, II, do CPC, visto que o acórdão está devidamente fundamentado, com expressa abordagem quanto à legitimidade ativa sindical, à incidência, ou não, de contribuição previdenciária sobre parcelas recebidas por servidores públicos, bem como com relação à distribuição da sucumbência.

2. Entendimento contrário ao interesse da parte e omissão no julgado são conceitos que não se confundem.

3. A questão atinente à legitimidade ativa do sindicato não foi conhecida pela incidência de duplo óbice, quais sejam, a incidência da Súmula 284/STF e a adoção de fundamento constitucional pelo acórdão recorrido.

4. A impugnação tão somente da Súmula 284 do STF demonstra a ausência de impugnação específica do decisum, ficando incólume o fundamento autônomo apto a manter as razões da decisão agravada, o que atrai a incidência, por analogia, das Súmulas 182/STJ e 283/STF à espécie.

5. O reconhecimento de incidência da exação sobre os adicionais de horas-extras, noturno e de sobreaviso decorreu de análise constitucional, o que torna o recurso especial via inadequada a modificação do julgado.

6. Nos termos da jurisprudência do STJ, incide a contribuição previdenciária sobre o intervalo intrajornada, uma vez que encerra natureza salarial. Precedentes: EDcl no REsp 1.157.849/RS, Rel.

Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 1º/03/2011, DJe 26/05/2011; REsp 1.208.512/DF, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 24/05/2011, DJe 1º/06/2011.

7. "Relativamente à contribuição sobre a gratificação natalina, o entendimento é de que tais parcelas possuem caráter remuneratório, razão pela qual incide Contribuição Previdenciária" (EDcl no AgRg no REsp 971.020/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 17/12/2009, DJe 02/02/2010).

8. Do mesmo modo, incide contribuição sobre o abono de férias.

"Ambas as Turmas integrantes da Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça consolidaram posicionamento no sentido de que é legítima a incidência de contribuição previdenciária sobre as verbas percebidas por servidores públicos a título de terço constitucional de férias, abono pecuniário resultante da conversão de um terço de férias e horas extras, pois possuem caráter remuneratório.



SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO - SECEX
CONTROLADORIA DE PESSOAL E DE PENSÕES - CPP
RELATÓRIO TÉCNICO INICIAL

Precedentes desta Corte" (REsp 972.451/DF, Rel. Ministra DENISE ARRUDA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 14/04/2009, DJe 11/05/2009.).

Agravo regimental conhecido em parte e improvido.

(AgRg no REsp 1559401/RS, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 03/12/2015, DJe 14/12/2015)

23. Cabe ressaltar que o assunto está com repercussão geral reconhecida no âmbito do Supremo Tribunal Federal – STF (RE 593068), aguardando julgamento definitivo pelo plenário da Suprema Corte.

III – AULAS SUPLEMENTARES: NATUREZA JURÍDICA, INTEGRAÇÃO NO CONCEITO DE ÚLTIMA REMUNERAÇÃO E CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA

24. Com base no já exposto, pode-se, de plano, responder com segurança ao **1º (primeiro), ao 4º (quarto) e ao 5º (quinto) questionamentos da consulta formulada.**

25. O 1º (primeiro) ponto articulado pela consulente versa sobre a natureza jurídica da parcela correspondente à contraprestação por aulas suplementares, se é parcela permanente ou eventual, sendo este o *punctum pruriens* da controvérsia debatida, visto que a partir do deslinde desta celeuma, todos os demais pontos arguidos serão respondidos por corolário lógico.

26. É importante asseverar que a primeira norma a tratar das horas suplementares nesta unidade federativa foi a Lei Estadual n. 5.351/1986 - Estatuto do Magistério Público Estadual do Pará.

27. Quando da análise do diploma legal tratado ao norte, mais precisamente em seu artigo 37 e parágrafos, é perceptível que estes concedem às horas suplementares com natureza tipicamente transitória (tratadas como pró-labore), sendo concedidas em virtude do efetivo exercício de atividade profissional além da jornada ordinária, previamente, justificada. Vale a transcrição do dispositivo:

Lei Estadual n. 5.351/1986:

Art. 37 - Será concedido **pró-labore** ao professor do quadro permanente ou suplementar, **excepcionalmente**, quando, por **necessidade de serviço, sua carga horária ultrapassar a que ele tiver sido fixada nos termos do Art. 50 deste Estatuto** e não atingir a imediatamente superior quando for o caso.

§ 1º - A necessidade de serviço a que se refere este artigo deverá ser **expressamente justificada pelo Diretor da Unidade Escolar em que estiver lotado o docente, ao Secretário de Estado de Educação a quem caberá decidir sobre a procedência ou não do pedido.**

§ 2º - Aos professores com jornada de trabalho fixada em 20 (vinte) ou 30 (trinta) horas semanais poderão ser atribuídas, pelo titular da Secretaria de Estado de Educação, horas-aulas suplementares de até o máximo de 09 semanais e as com jornada de trabalho estipuladas em 40 horas semanais, até 8 (oito) horas semanais.

§ 3º - **Cessará o pagamento de pró-labore quando o fato gerador de que trata o "caput" deste artigo deixar de existir.**

§ 4º - Enquanto estiver o professor percebendo pró-labore, sobre este incidirão todas as vantagens a que faz jús em razão de seu cargo efetivo.



SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO - SECEX
CONTROLADORIA DE PESSOAL E DE PENSÕES - CPP
RELATÓRIO TÉCNICO INICIAL

§ 5º - O valor do pró-labore será igual a um centésimo do valor do vencimento base fixado nos anexos III e IV deste Estatuto para a referência inicial do nível em que estiver localizado o docente. (grifos nossos)

28. Hoje a regulamentação das horas suplementares é realizada pela Lei Estadual n. 8.030/2014, que mantém a essência da norma anterior, concebendo a hora suplementar como tendo caráter transitório e finalidade específica, pois só pode ser autorizada para o exercício de regência de classe, quer dizer, para atividade profissional em sala de aula, visando atender necessidade de serviço, conforme texto legal do novo diploma legislativo:

Lei Estadual n. 8.030/2014:

Art. 5º As **aulas suplementares** correspondem à **extrapolação da jornada de trabalho**, por **necessidade de serviço**, para atender **exclusivamente a regência de classe** na educação básica nas escolas da rede pública estadual de ensino.

§ 1º Para a prestação das aulas suplementares, deverá haver a concordância expressa do professor que assumirá a carga horária suplementar.

§ 2º Será acrescido às aulas suplementares o percentual de 20% (vinte por cento) relativos às horas-atividade.

§ 3º O valor da aula suplementar será calculado com base no valor da hora aula do nível e classe, em que estiver inserido o professor, adicionando-se, a esta, as gratificações de magistério, de escolaridade, de titularidade e o adicional por tempo de serviço.

29. Esta nova norma, Lei Estadual n. 8.030/2014, classificou as aulas suplementares em duas categorias, vejamos: **1) Aula suplementar complementação**, concedida ao professor quando cumprida a jornada de trabalho regular em que esteja enquadrado e ainda houver necessidade do docente em sala de aula; **2) Aula suplementar substituição**, concedida ao professor designado para substituir, temporariamente, o titular de regência de classe em seus impedimentos legais.

30. Ficando claro pelo texto da lei que, apesar da diferenciação feita, ambas apresentam a mesma natureza jurídica, ou seja, caráter eventual, transitório, pois decorrem de uma necessidade específica de serviço, sendo passíveis, portanto, de alteração, como se depreende do art. 6º da Lei Estadual n. 8.030/2014:

Lei Estadual n. 8.030/2014:

Art. 6º As aulas suplementares poderão ser concedidas, além da jornada semanal do professor, nas seguintes categorias:

I - aula suplementar complementação é concedida aos professores da educação básica da rede pública de ensino, em regência de classe, quando, mesmo cumprida a jornada de trabalho, nos moldes estabelecidos nos incisos do art. 35 da Lei nº 7.442, de 2010, ainda houver necessidade do docente em sala de aula.

II - aula suplementar substituição é de cunho eventual, transitório ou esporádico e se destina aos professores da educação básica da rede pública de ensino, designados para substituir, temporariamente, o titular de regência de classe em seus impedimentos legais.

§ 1º A aula suplementar complementação será deferida desde que haja disponibilidade de carga horária comprovada no sistema acadêmico da Secretaria de Estado de Educação.



SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO - SECEX
CONTROLADORIA DE PESSOAL E DE PENSÕES - CPP
RELATÓRIO TÉCNICO INICIAL

§ 2º A aula suplementar complementação poderá ser reduzida, nos seguintes casos:

I - desistência do professor, respeitado o prazo mínimo de trinta dias de antecedência, contados da data do protocolo da solicitação;

II - redução do número de horas-aula na escola em que estiver atuando;

III - quando houver a necessidade de integralização da jornada de trabalho para provimento do cargo efetivo de outro professor;

IV - ocorrência de cessão do professor;

V - afastamento do efetivo exercício da atividade docente, salvo nas licenças previstas nos arts. 81, 88 e 98 da Lei Estadual nº 5.810, de 1994.

§ 3º A aula suplementar substituição será concedida em decorrência de licenças e afastamentos legais do professor titular de regência de classe.

§ 4º A aula suplementar complementação terá incidência das vantagens de que trata o § 2º do art. 5º, inclusive sobre os proventos de aposentadoria.

§ 5º As aulas suplementares complementação e substituição não são incompatíveis entre si, desde que respeitada a disponibilidade de horário do professor. (grifos nossos)

31. Ressalte-se que a adequada exegese do art. 6º, § 4º, acima transcrito, apesar de fazer referência a aposentaria, não permite interpretação extensiva para possibilitar mudança da natureza jurídica da parcela, de transitória para permanente, visto que esse entendimento conflitaria com demais dispositivos da lei em epígrafe, os quais deixam claro que as aulas suplementares (complementação ou substituição) decorrem de uma necessidade específica da atividade, apresentando caráter *pro labore faciendo*.

32. Sendo que, partindo-se de uma interpretação sistemática do dispositivo, a melhor ilação que se chega é quanto à necessária inclusão da parcela aulas suplementares na base de cálculo da contribuição previdenciária para aqueles professores do Estado que irão se aposentar pela média das contribuições, com cálculos realizados conforme art. 40, § 3º, da CF c/c art. 1º da Lei nº 10.887/04, limitado o valor inicial dos proventos à remuneração do cargo efetivo, que não compreende parcelas temporárias, como exsurge do art. 40, § 2º, da CF.

33. Estas conclusões nos levam, concomitantemente, a responder ao **4º (quarto) ponto da Consulta**, o qual questiona se as horas suplementares integram o conceito de última remuneração para fins previdenciários, se é parcela suscetível de incorporação nos proventos da inatividade.

34. Considerando a natureza jurídica transitória das aulas suplementares, conforme exposto, observa-se que a parcela não integra o conceito remuneração do cargo efetivo, visto que decorre de uma necessidade específica de serviço (caráter *pro labore faciendo*).

35. Nessa esteira, é importante evidenciar o conceito legal de remuneração no âmbito do Regime Jurídico Único dos Servidores do Estado do Pará, o qual consta positivado no art. 118 da Lei Estadual n. 5.810/1994, estando alinhado ao conceito remuneração do cargo efetivo exposto no itens 13 e 14 desta consulta, tendo a seguinte dicção:

Lei Estadual n. 5.810/1994:



SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO - SECEX
CONTROLADORIA DE PESSOAL E DE PENSÕES - CPP
RELATÓRIO TÉCNICO INICIAL



Art. 118 - **Remuneração** é o **vencimento** acrescido das demais **vantagens de caráter permanente**, atribuídas ao servidor pelo exercício do cargo público.

Parágrafo Único - As indenizações, auxílios e demais vantagens, ou gratificações de caráter eventual não integram a remuneração.

36. Portanto, a remuneração deve ser compreendida como a soma do vencimento e o conjunto de vantagens de natureza **permanente**, excluindo-se parcelas que tenham como marca premente a transitoriedade.

37. Desta forma, as horas suplementares, tendo em vista sua natureza transitória e extraordinária, como já tratado ao discutir o 1º (primeiro) ponto da consulta, não devem ser compreendidas no conceito remuneração do cargo efetivo e, por consectário lógico, no conceito última remuneração para fins previdenciários, não sendo parcela suscetível de incorporação nos proventos da inatividade.

38. Isto posto, chega-se ao **5º (quinto) ponto da consulta**, o qual questiona o se o fato de haver contribuição previdenciária sobre as aulas suplementares é relevante para a resolução da controvérsia.

39. Primeiramente, cabe ressaltar, que a *práxis* adotada é que as aulas suplementares compõem a base de cálculo da remuneração contributiva dos servidores que exercem atividade do magistério no âmbito do Estado do Pará.

40. Contudo, conforme já exposto nos itens 10 e 11, remuneração do cargo efetivo e remuneração de contribuição são conceitos distintos, podendo uma parcela compor a base de cálculo da contribuição previdenciária, mas não se incorporar aos proventos de aposentadoria ou da pensão.

41. Desta forma, mesmo havendo incidência de contribuição previdenciária sobre a vantagem aulas suplementares, isto não constitui condão para a incorporação da parcela para fins previdenciários (aposentadoria e pensão), haja vista que a tributação não altera a natureza jurídica transitória deste ganho remuneratório.

IV – AULAS SUPLEMENTARES: PERCEPÇÃO PROLONGADA

42. O **2º (segundo) ponto da Consulta** questiona se a percepção prolongada, a despeito do caráter eventual, deforma a natureza jurídica das aulas suplementares.

43. Sobre a matéria, em regra, não se pode afirmar que uma vantagem de caráter transitório, específica dos servidores ativos (*pro labore faciendo*), ainda que recebida durante toda vida funcional do servidor, pelo decurso do tempo, altere sua natureza jurídica, incorporando-se aos proventos de inatividade, visto que a necessidade pode ser perene durante todo o período laboral do agente público.

44. Assim, por exemplo, suponha-se que o Estado do Pará edite lei criando para determinada classe de servidores uma gratificação, estabelecendo critérios objetivos para recebimento de acordo com a produtividade, constando expressamente na norma instituidora que a vantagem é *pro labore faciendo*.

45. Sendo que, na prática, a Administração obedece aos termos legislativos, remunerando alguns servidores com um valor maior, outros com um valor menor, conforme os critérios de produção previstos em lei.

46. Neste caso, ainda que parcela seja recebida por um longo período, o posicionamento da jurisprudência aponta pela impossibilidade de repercussão previdenciária da vantagem, para os servidores que venham se aposentar com base nas regras que garantem paridade e integralidade.

47. Situação distinta da relatada acima, seria se, apesar dos critérios estabelecidos em lei, na prática, todos os servidores recebessem a gratificação indistintamente, ou



SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO - SECEX
CONTROLADORIA DE PESSOAL E DE PENSÕES - CPP
RELATÓRIO TÉCNICO INICIAL

seja, independentemente da produção todos recebessem o mesmo valor, assumindo a vantagem caráter genérico.

48. Nesta última hipótese, a jurisprudência pacífica do STF e STJ têm se posicionamento pela incorporação da vantagem nas aposentadorias (com repercussão em eventual pensão) para os servidores que gozam da paridade, ante a desnaturação do caráter *pro labore faciendo*, pois concedida indistintamente todos os servidores, assumindo caráter geral.

49. Mostrando-se imperioso, neste momento, trazer à baila julgamento do STF sobre o assunto proferido em Recurso Extraordinário submetido à sistemática de repercussão geral, em que o plenário da Corte Suprema fixou quatro teses com efeitos *erga omnes, in verbis*:

EMENTA Recurso extraordinário. Repercussão geral reconhecida. Direito Administrativo e Constitucional. Mandado de segurança. Pretendida extensão a servidora inativa de gratificação atribuída a professores em efetivo exercício da docência na rede pública estadual de ensino. Possibilidade de extensão da verba aos servidores inativos, por ser ela dotada de caráter geral. Inteligência do art. 40, § 8º, da Constituição Federal. Precedentes do Supremo Tribunal Federal aplicáveis ao caso. Fixação das teses. Recurso não provido. 1. A Verba de Incentivo de Aprimoramento à Docência, instituída pela LC nº 159, de 18/3/04, do Estado de Mato Grosso, constitui vantagem remuneratória concedida indistintamente aos professores ativos, sendo, portanto, extensível aos professores inativos e pensionistas, nos termos do art. 40, § 8º, da CF. 2. A recorrida, na condição de professora aposentada antes da EC nº 41/2003, preencheu os requisitos constitucionais para que seja reconhecido o seu direito ao recebimento dessa verba. 3. Recurso extraordinário a que se nega provimento. 4. **Fixação das teses do julgado, para que gerem efeitos erga omnes e para que os objetivos da tutela jurisdicional especial alcancem de forma eficiente os seus resultados jurídicos, nos seguintes termos:** i) as vantagens remuneratórias legítimas e de caráter geral conferidas a determinada categoria, carreira ou, indistintamente, a servidores públicos, por serem vantagens genéricas, são extensíveis aos servidores inativos e pensionistas; ii) nesses casos, a extensão alcança os servidores que tenham ingressado no serviço público antes da publicação das Emendas Constitucionais nºs 20/1998 e 41/2003 e se aposentado ou adquirido o direito à aposentadoria antes da EC nº 41/2003; iii) com relação àqueles servidores que se aposentaram após a EC nº 41/2003, deverão ser observados os requisitos estabelecidos na regra de transição contida no seu art. 7º, em virtude da extinção da paridade integral entre ativos e inativos contida no art. 40, § 8º, da CF para os servidores que ingressaram no serviço público após a publicação da referida emenda; iv) por fim, com relação aos servidores que ingressaram no serviço público antes da EC nº 41/2003 e se aposentaram ou adquiriram o direito à aposentadoria após a sua edição, é necessário observar a incidência das regras de transição fixadas pela EC nº 47/2005, a qual estabeleceu efeitos retroativos à data de vigência da EC nº 41/2003, conforme decidido nos autos do RE nº 590.260/SP, Plenário, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 24/6/09.



SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO - SECEX
CONTROLADORIA DE PESSOAL E DE PENSÕES - CPP
RELATÓRIO TÉCNICO INICIAL

(RE 596962, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 21/08/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-213 DIVULG 29-10-2014 PUBLIC 30-10-2014, grifos nossos).

50. No mesmo caminho, tem andado a jurisprudência do STJ, conforme abaixo colacionado:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. AÇÃO RESCISÓRIA. VIOLAÇÃO LITERAL DE DISPOSIÇÃO DE LEI. ART. 485, V, DO CPC. GRATIFICAÇÃO DE DESEMPENHO DE ATIVIDADE DO CICLO DE GESTÃO (GCG). EXTENSÃO AOS INATIVOS. POSSIBILIDADE, ANTES DA EC N. 41/2003. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

1. Conforme entendimento firmado no julgamento da ADI n. 1.835/SC (DJe 16/10/2014), "a paridade remuneratória entre os servidores ativos e inativos perdurou no texto constitucional por quase quinze anos, vindo a ceder tão somente na reforma previdenciária promovida pela Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003".

2. No julgamento do RE n. 596.962/MT (DJe 29/10/2014), admitido sob o rito do art. 543-B do CPC (repercussão geral), **entendeu o Supremo Tribunal Federal que "as gratificações dotadas de caráter geral devem ser estendidas aos inativos, entendidas essas como aquelas concedidas a todos os servidores em atividade, independentemente da função exercida, e que não se destinam a remunerar ou indenizar o servidor em razão do exercício de uma função específica ou extraordinária"**.

3. A Gratificação de Desempenho de Atividade do Ciclo de Gestão (GCG), inicialmente concebida como gratificação pro labore faciendo, foi paga a todos os servidores da ativa, indistintamente, em percentual fixo (25%), até a regulamentação operada pelo Decreto n. 3.762/2001. 4. Gratificação posteriormente estendida às aposentadorias e às pensões concedidas ou instituídas até 29 de junho de 2000, pelas Leis n. 10.769/2003 e 11.356/2006. 5. Pedido da ação rescisória procedente.

(AR 3.781/DF, Rel. Ministro ROGERIO SCHIETTI CRUZ, TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 10/06/2015, DJe 19/06/2015, grifos nossos)

51. No tocante as aulas suplementares, saliente-se que a vantagem não é concedida de forma genérica, indistintamente, sem parâmetros. Mas, sim, varia de professor para professor, conforme a necessidade de serviço, de acordo com a disponibilidade de carga horária comprovada no sistema acadêmico da SEDUC.

52. Isto pode ser facilmente observado, visto que para determinados integrantes do magistério Estadual são concedidas aulas suplementares de 24 horas, para outros 48, para outros 108, ou seja, há variação conforme a necessidade de extrapolação da jornada regular.

53. Desta forma, como as aulas suplementares não assumem natureza genérica, não há que se falar em descaracterização da natureza transitória da parcela. Não tendo a percepção prolongada da vantagem, força para deformação jurídica do instituto.



SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO - SECEX
CONTROLADORIA DE PESSOAL E DE PENSÕES - CPP
RELATÓRIO TÉCNICO INICIAL

V – AULAS SUPLEMENTARES: POSSIBILIDADE DE EXCLUSÃO DA PARCELA PARA O SERVIDOR READAPTADO QUE DEIXA DE EXERCER SOBREJORNADA DE REGÊNCIA DE CLASSE

54. O 3º (terceiro) ponto da Consulta questiona se o servidor readaptado pode ter suprimida de sua remuneração tal parcela (horas suplementares) quando após a readaptação deixa de exercer a sobrejornada de regência de classe e é enquadrado na jornada regular existente de 100, 150 ou 200 horas/mensais de acordo com sua disponibilidade.

55. Em relação à readaptação é importante esclarecer que esta é forma de provimento em cargo de atribuições compatíveis com a limitação física ou mental surgida supervenientemente, precedida de avaliação médica oficial.

56. Em âmbito Estadual, a readaptação é tratada na Lei Estadual n. 5.810/1994 e na Lei Estadual n. 5.351/1986, conforme abaixo:

Lei Estadual n. 5.810/1994:

Art. 56 - Readaptação é a forma de provimento, em cargo mais compatível, pelo servidor que tenha sofrido limitação, em sua capacidade física ou mental, verificada em inspeção médica oficial.

§ 1º. - A readaptação ex-officio ou a pedido, será efetivada em cargo vago, de atribuições afins, respeitada a habilitação exigida.

§ 2º. - A readaptação não acarretará diminuição ou aumento da remuneração.

§ 3º. - Ressalvada a incapacidade definitiva para o serviço público, quando será aposentado, é direito do servidor renovar pedido de readaptação.

Lei Estadual n. 5.351/1986:

Art. 23 - A readaptação é o aproveitamento do funcionário em função de magistério mais compatível com sua capacidade física e/ou mental, sempre precedida da inspeção médica oficial.

Art. 24 - A readaptação não acarretará decréscimo nem aumento de vencimento ou remuneração e será feita através de critérios a serem estabelecidos pelo Poder Executivo.

57. Por ser as disposições previstas na Lei Estadual n. 5.351/1986 normas especiais em relação as disposições previstas na Lei Estadual n. 5.810/1994, a primeira prevalece sobre a segunda, tendo esta última norma aplicação subsidiária.

58. Nessa toada, é importante asseverar que mesmo com o surgimento da Lei Estadual n. 7.442/2010 – PCCR do Magistério Estadual, que regula boa parte das matérias tratadas na antiga Lei Estadual n. 5.351/1986, não ocorreu ab-rogação das disposições, e sim, derrogação, quer dizer, houve revogação parcial e não total, sendo, portanto, possível, caso haja compatibilidade, aplicação da lei anterior para tratar de determinadas situações.

59. Sendo que PCCR do Magistério Estadual não tratou da readaptação, que como demonstrado, anteriormente, foi disciplinado, entre outros, em dois dispositivos pela Lei Estadual n. 5.351/1986. Contudo, a aplicação dos dispositivos narrados não pode ocorrer de forma acrítica, sem a prévia análise da compatibilidade com o sistema jurídico atual, como se observa da leitura do art. 50, da Lei Estadual n. 7.442/2010:

Lei Estadual n. 7.442/2010:

Art. 50. Aplicam-se **subsidiariamente** as disposições da Lei nº **5.351, de 21 de novembro de 1986** e da Lei nº 5.810, de 24 de



SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO - SECEX
CONTROLADORIA DE PESSOAL E DE PENSÕES - CPP
RELATÓRIO TÉCNICO INICIAL



janeiro de 1994, no que **não forem incompatíveis** com as definidas nesta Lei.

60. Desta forma, a impossibilidade de alteração da remuneração do servidor readaptado (como disposto no art. 24 Lei Estadual n. 5.351/1986) não deve ser percebida de forma absoluta, sob pena de se ignorar o sistema jurídico inaugurado pelas Leis Estaduais n. 7.442/2010 e 8.030/2014, que trazem novos parâmetros de quantificação das horas suplementares (novo limite máximo) além da ratificação do caráter extraordinário destas parcelas e sua especificidade, tendo em vista que na atual conjuntura só podem ser utilizadas para regência de classe.

61. Assim a readaptação que resulta no findar da jornada extraordinária, estando o educador da rede pública enquadrado na jornada regular existente de 100, 150 ou 200 horas/mensais impede o pagamento de horas suplementares.

62. Tratar de forma distinta seria forçar a atuação da Administração Pública contra plexo de princípios formadores do regime jurídico-administrativo, principalmente, o princípio da eficiência, tendo em vista que a Administração possui recursos escassos para atender diversas demandas, e a disposição de recursos para pagamento de horas suplementares para aquele que sequer exerce a jornada extraordinária (um dos requisitos para concessão) tende a inviabilizar, futuramente, a concessão para educador que efetivamente necessite laborar em período extraordinário, prejudicando em *ultima ratio* a própria coletividade.

63. Portanto, a interpretação mais adequada é entender pela impossibilidade de manutenção do pagamento de horas suplementares para o educador readaptado e que tenha sido enquadrado em jornada regular existente, pois ausentes os requisitos para concessão da referida parcela.

VI – AULAS SUPLEMENTARES E ACÓRDÃO TCE N. 16.985, DE 09/11/1989

64. Em que pese o caráter nitidamente transitório das aulas suplementares, conforme já exposto, a Administração Pública Estadual tem adotado a prática de tratar a vantagem como de cunho permanente.

65. Esta situação, inclusive, já foi convalidada por este Tribunal de Contas há bastante tempo, por meio do Acórdão TCE n. 16.985, de 09/11/1989, o qual não só propugnou pela incorporação, como também pela possibilidade de extrapolação da vantagem acima do limite legal. Neste sentido, colaciona-se ementa do v. Acórdão:

ACÓRDÃO TCE n. 16.985, de 09/11/1989:

EMENTA: RECURSO DE REVISÃO – MAGISTÉRIO – HORAS COMPLEMENTARES ALÉM DO LIMITE – IRREDUTIBILIDADE DOS VENCIMENTOS. EFEITOS.

I – O vencimento base, bem como os demais direitos e vantagens percebidos pelo servidor, não podem ser reduzidos por ocasião da passagem para a inatividade.

II – Devem ser consideradas para efeito de inclusão nos proventos, as horas complementares em quantidade que extrapola o limite máximo contido na lei, eis que percebidas pela servidora ao longo de sua labuta profissional. Direito constitucionalmente adquirido. Aplicação dos arts. 5º, inciso XXXVI e 37, inciso XV, da Constituição Federal.

66. Com base neste entendimento acima, o qual fora proferido em contexto constitucional bastante diverso do atual, visto que outrora se buscava preservar a



SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO - SECEX
CONTROLADORIA DE PESSOAL E DE PENSÕES - CPP
RELATÓRIO TÉCNICO INICIAL

última remuneração do servidor, sem maiores preocupações quanto à natureza jurídica das parcelas que formavam os proventos, tem permitido a Administração o transcurso *in albis* desse entendimento, ainda que ao arrepio das disposições expressas da lei, do entendimento da doutrina e do entendimento da jurisprudência quanto a vantagens com caráter eminentemente transitórias.

67. Desta forma, o entendimento exposto nos itens anteriores, o qual considera a parcela aulas suplementares como vantagem transitória, apesar de alinhado a atual dogmática jurídica, representa verdadeira ruptura com o arcabouço construído até então quanto ao assunto.

68. *In caso*, afigura-se recomendável que esta nova diretriz estabelecida, a qual causa verdadeiro eclipse no posicionamento anterior, por apontar em sentido completamente divergente, seja executada com resguardando do princípio constitucional da segurança jurídica, da proteção da boa fé e da confiança que os administrados têm na ação do Estado, quanto à sua correção e conformidade com as leis.

69. Sobre a segurança jurídica, em profundo estudo dedicado ao tema, após uma análise comparada com diversos países quanto à abordagem da segurança jurídica quando em conflito com princípio da legalidade estrita, pondera Almiro do Couto e Silva no tocante ao direito pátrio:

No Brasil, a doutrina, salvo poucas exceções, como se verá, tem silenciado sobre o deslinde a ser dado a situações irregulares, nascidas de atos administrativos inválidos, mas que são, por considerável lapso de tempo, toleradas pela Administração Pública.

[...]

José Frederico Marques, em artigo in **O Estado de São Paulo**, em 1964, e referido por Miguel Reale no seu primoroso livro sobre **Revogação e Anulamento do Ato Administrativo** sustentou que o exercício do poder anulatório, que cabe à Administração Pública, está sujeito a um prazo razoável, como exigência implícita no **due process of law**. Explica Reale, comentando a posição de José Frederico Marques, “que haverá infração desse ditame fundamental toda a vez que, na prática do ato administrativo, for preterido algum dos momentos essenciais a sua ocorrência; foram destruídas, sem motivo plausível, situações de fato, cuja continuidade seja economicamente aconselhável, ou se a decisão não corresponder ao complexo de notas distintas da realidade social tipicamente configurada em lei”.⁴⁰ Propunha José Frederico Marques que, no Brasil, adaptando-se à nossa realidade a solução que o Conselho de Estado deu ao caso Cachet, no Direito francês, o prazo concedido ao Poder Público para anular seus atos fosse idêntico ao fixado em lei para a impetração do mandado de segurança: 120 dias. Reale, ao meu ver com inteiro acerto, critica a adoção de um prazo rígido, julgando mais prudente verificar, concretamente, em cada caso, se o tempo transcorrido seria ou não de molde a impedir o anulamento. Miguel Reale é o único dos nossos autores que analisa com profundidade o tema, no seu mencionado **Revogação e Anulamento do Ato Administrativo** em capítulo que tem por título “Nulidade e Temporalidade”. Depois de salientar que “o tempo transcorrido pode gerar situações de fato equiparáveis a situações jurídicas, não obstante a nulidade que originariamente as comprometia”, diz ele que “é mister distinguir duas hipóteses: a) a de convalidação ou sanatória do ato nulo e anulável; b) a perda pela administração do benefício da declaração unilateral de nulidade (**le bénéfice du préalable**)”.



SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO - SECEX
CONTROLADORIA DE PESSOAL E DE PENSÕES - CPP
RELATÓRIO TÉCNICO INICIAL

[...]

O que é importante salientar é que há substancial diferença entre a teoria da invalidade dos atos administrativos e a dos atos jurídicos do Direito Privado. A aplicação de conceitos, noções e critérios privatísticos ao Direito Público tem, de regra, mais dificultado do que auxiliado o progresso da ciência. A supremacia do interesse público impõe divergências substanciais no tratamento da invalidade dos atos administrativos do dispensado aos atos jurídicos de Direito Privado. Enquanto neste o nulo não convalesce e nem convalida, constituindo, entre nós, talvez a única exceção ao princípio milenar a sanatória da nulidade do casamento contraído em boa fé perante autoridade incompetente, os atos administrativos inválidos, nulos ou anuláveis sanam sempre que sobre eles cair uma camada razoável de tempo, com a tolerância da Administração Pública.

É o que afirmava José Neri da Silveira, em 1965, quando Consultor-Geral do Estado do Rio Grande do Sul, em parecer, no qual examinou precisamente a possibilidade de anulamento de atos administrativos há muito praticados e em conformidade, ainda, com jurisprudência administrativa então dominante: “se é certo, em princípio, que não há direito contra a lei e que a administração pode anular os seus atos com infrações a dispositivos legais, consoante ficou largamente analisado acima (itens 38 e 39), não menos exato é que a atividade administrativa possui, em seu favor, uma presunção de legitimidade, e cada ato do Poder Público, oriundo de autoridade competente, há de ter-se, em princípio, como válido, perante os cidadãos, máxime quando, por estes aceito, produza consequências de direito, em prol dos mesmos, de forma pacífica, iterativamente, no decurso de muitos anos, com inquestionada aparência de regularidade”.

Nesse Parecer lembrava José Neri da Silveira a opinião do Ministro Orozimbo Nonato, expressa em voto no Supremo Tribunal Federal, nos seguintes termos: “O que se geralmente aceita é que o ato nascido da ilegalidade, revogável se mostra pela administração ou por ela é anulável. Mas, se o ato tem aparência regular e originou direito subjetivo, não pode a revogação ter efeitos”.

Depois disso, no entanto, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consolidou-se em favor da preponderância do princípio da legalidade da Administração Pública sobre o da segurança jurídica, cristalizado na conhecida Súmula 473, com este enunciado: “A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, por que deles não se originam direitos, ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial”.

Bem se vê que a faculdade de anulamento dos atos administrativos inválidos por ilegais não comporta, nos termos desta Súmula, como também na de n.º 346 (“A Administração Pública pode declarar a nulidade de seus próprios atos”) qualquer exceção.

Pronunciamentos isolados do STF foram modificando essa posição extremamente conservadora e que se poderia qualificar até mesmo de atrasada, se posta em confronto com as adotadas em outros países. Assim é que no RMS 13.807, da Guanabara (RTJ 37/248), a 3ª Turma do STF (decidindo caso relacionado com situação de aluno que se formou e passou a exercer profissão amparado em medida liminar em mandado de segurança, depois revogada na sentença), guiada pelo voto do Min. Prado Kelly, entendeu que a liminar dera



SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO - SECEX
CONTROLADORIA DE PESSOAL E DE PENSÕES - CPP
RELATÓRIO TÉCNICO INICIAL

causa a uma situação de fato e de direito que não conviria fosse inovada. Não era isso outra coisa do que o reconhecimento da sanatória do nulo. No RMS 17.144, da Guanabara (RTJ 45/589), reiterou-se, em caso semelhante ao anterior, a mesma orientação.

Mas o **leading case** nessa matéria é o apreciado pela 1a. Turma do STF no RE 85.179, do Rio de Janeiro, Rel. o Min. Bilac Pinto.

Nesse acórdão, que também trata, como os anteriores, de efeitos gerados por medida liminar em mandado de segurança, são invocados os precedentes jurisprudenciais aqui já referidos e a lição de Miguel Reale, também já exposta, para afirmar-se, em conclusão a impossibilidade de tardio desfazimento do ato administrativo, “já criada situação de fato e de direito, que o tempo consolidou”, como se lê na ementa.

Finalizando e em síntese: os atos inválidos praticados pela Administração Pública, quando permanecem por largo tempo, com a tolerância do Poder Público, dando causa a situações perfeitamente consolidadas, beneficiando particulares que estão em boa fé, convalidam, convalidam ou sanam. Diante do ato inválido no nosso sistema jurídico, não me parece que tenha a Administração Pública, de regra, como é afirmado na doutrina, o **poder** e não o **dever** de anular o ato. O anulamento não é uma faculdade, mas algo que resulta imperativamente do ordenamento jurídico. Tanto isso é certo que, se do ato inválido resultou prejuízo para o patrimônio ou para os cofres públicos, como ordinariamente sucede, pode a autoridade que o praticou vir a ser responsabilizada pela via da ação popular. Se o ato de anulamento fosse facultativo ou discricionário, essa consequência jamais poderia produzir-se.

É importante que se deixe bem claro, entretanto, que o **dever** (e não o poder) de anular os atos administrativos inválidos só existe, quando no confronto entre o princípio da legalidade e o da segurança jurídica o interesse-público recomende que aquele seja aplicado e este não. Todavia, se a hipótese inversa verificar-se, isto é, se o interesse público maior for de que o princípio aplicável é o da segurança jurídica e não o da legalidade da Administração Pública, então a autoridade competente terá o dever (e não o poder) de não anular, porque se deu a sanatória do inválido, pela conjunção da boa fé dos interessados com a tolerância da Administração, e com o razoável lapso de tempo transcorrido. Deixando o ato de ser inválido, e dele havendo resultado benefícios e vantagens para os destinatários, não poderá ser mais anulado, porque, para isso, falta precisamente o pressuposto da invalidade. E nem poderá, igualmente, ser revogado, porque gerou Direitos Subjetivos.

[...]

A Administração Pública brasileira, na quase generalidade dos casos, aplica o princípio da legalidade, esquecendo-se completamente do princípio da segurança jurídica. A doutrina e jurisprudência nacionais, com as ressalvas apontadas, têm sido muito tímidas na afirmação do princípio da segurança jurídica.

Ao dar-se ênfase excessiva ao princípio da legalidade da Administração Pública e ao aplicá-lo a situações em que o interesse público estava a indicar que não era aplicável, desfigura-se o Estado de Direito, pois se lhe tira um dos seus mais fortes pilares de



SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO - SECEX
CONTROLADORIA DE PESSOAL E DE PENSÕES - CPP
RELATÓRIO TÉCNICO INICIAL

sustentação, que é o princípio da segurança jurídica, e acaba-se por negar justiça.⁴

70. Neste compasso, imprescindível se mostra trazer à baila voto exarado pelo Eminentíssimo Conselheiro Substituto desta Corte de Contas Julival Silva Rocha, o qual ao se deparar com a controvérsia quanto à possibilidade de incorporação das aulas suplementares nos proventos dos integrantes da carreira do magistério da educação básica do Estado, apesar de reconhecer a parcela aulas suplementares como vantagem transitória, opina pela necessidade de observância da segurança jurídica no deslinde da questão.⁵

71. Assim, para resguardo do princípio colimado, dispôs o julgador pela continuidade da incorporação das aulas suplementares aos professores que preencherem os requisitos para aposentadoria até o término do prazo estipulado no inciso I do art. 8º da Lei n. 8.030/2014, desde que reste demonstrado que o pagamento, na atividade, não tenha sido eventual e temporário, observado o limite do art. 7º da Lei em questão; ressalvada a possibilidade de se afastar, na apreciação do caso concreto, eventuais excessos.

72. Destacando que o art. 8, inciso I, da Lei Estadual n. 8.030/2014, estabeleceu prazo de 3 (três) anos, a contar do ano letivo de 2015, para adequação das aulas suplementares ao limite estipulado no art. 7º do mesmo diploma, com redução de, pelo menos, 1/3 (um terço) das horas semanais da carga horária extrapolada ao ano.

73. Para tornar mais claro o raciocínio exposto, abaixo transcrevemos dispositivos da Lei Estadual n. 8.030/2014; dispositivos da Instrução Normativa n. 03/2016 - Dispõe sobre critérios a serem adotados para lotação de pessoal nas Unidades Administrativas e Escolares da Secretaria de Estado de Educação; tabela demonstrativa do limite máximo das horas-aula suplementares; e, excertos do voto do Conselheiro Substituto Julival Silva Rocha:

Lei Estadual n. 8.030/2014:

Art. 3º A distribuição da jornada de trabalho respeitará o percentual mínimo de 25% (vinte e cinco por cento) de horas-atividade, a partir do início do ano letivo de 2014, obedecendo aos seguintes critérios:

I - jornada parcial de 20 (vinte) horas semanais, sendo 15 (quinze) horas regência de classe e 5 (cinco) horas-atividade;

II - jornada parcial de 30 (trinta) horas semanais, sendo 22 (vinte duas) horas regência de classe e 8 (oito) horas-atividade;

III - jornada integral de 40 (quarenta) horas semanais, sendo 30 (trinta) horas de regência de classe e 10 (dez) horas-atividade.

§ 1º As horas-atividade deverão ser cumpridas na escola ou fora dela, quando a ocupação extraclasse demandar outro local.

§ 2º O professor com horário vago entre as aulas cumprirá parte das suas horas-atividade nesse período intervalar.

⁴ COUTO e SILVA, Almiro do. Princípios da Legalidade da Administração Pública e da Segurança Jurídica no Estado de Direito Contemporâneo. Revista Eletrônica Ad Judicia, Ano I – Número I – Out/Nov/Dez 2013 – Porto Alegre/RS – Brasil. Disponível em: <http://www.google.com.br/url?url=http://www.oabrs.org.br/arquivos/file_527a403845914.pdf&rc=t=j&frm=1&q=&esrc=s&sa=U&ved=0ahUKEwiQ_r2X6uPLAhVDph4KHaHGcYAQFggUMAA&sig2=ukqv4wz5UGaGgl78g4ApLw&usq=AFQjCNGpsUMBvui80jN03NHDw9GJP2CqZA>.

Acesso em: 12 de abril de 2016.

⁵ O voto em epígrafe foi exarado nos Processos n.(s): 2013/52259-2 e 2013/52348-2, os quais se encontram sobrestados, devido ao pedido de vista do Exmo. Conselheiro André Dias.



SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO - SECEX
CONTROLADORIA DE PESSOAL E DE PENSÕES - CPP
RELATÓRIO TÉCNICO INICIAL

§ 3º A hora-atividade, de que trata a Lei Federal nº 11.738/2008, deverá ser implementada na fração mínima de 1/3 (um terço) da jornada de trabalho, em até quatro anos da vigência desta Lei.

§ 4º Ato do Poder Executivo regulamentará o processo de implementação da hora-atividade prevista no parágrafo anterior.

[...]

Art. 5º As aulas suplementares correspondem à extrapolação da jornada de trabalho, por necessidade de serviço, para atender exclusivamente a regência de classe na educação básica nas escolas da rede pública estadual de ensino.

§ 1º Para a prestação das aulas suplementares, deverá haver a concordância expressa do professor que assumirá a carga horária suplementar.

§ 2º Será acrescido às aulas suplementares o percentual de 20% (vinte por cento) relativos às horas-atividade.

§ 3º O valor da aula suplementar será calculado com base no valor da hora aula do nível e classe, em que estiver inserido o professor, adicionando-se, a esta, as gratificações de magistério, de escolaridade, de titularidade e o adicional por tempo de serviço.

[...]

Art. 7º A carga horária máxima de um professor em regência de classe, incluindo as aulas suplementares, não poderá ultrapassar 44 (quarenta e quatro) horas semanais, não considerando a hora-atividade.

Parágrafo único. As aulas suplementares em regência de classe corresponderão à diferença entre o limite de 44 (quarenta e quatro) horas semanais de que trata o caput deste artigo e a carga horária de sala de aula da respectiva jornada de trabalho em que estiver inserido o professor.

Art. 8º As aulas suplementares concedidas ao professor da educação básica da rede pública de ensino que extrapolem os limites previstos no art. 7º desta Lei serão reduzidas obedecendo as seguintes situações:

I - em até três anos, a contar do início do ano letivo 2015, automática e gradativamente, com redução de, pelo menos, 1/3 (um terço) das horas semanais da carga horária extrapolada ao ano;

II - quando houver a necessidade de integralizar a jornada de trabalho de outro professor do Quadro Permanente do Magistério; ou,

III - a pedido do professor. (grifos nossos)

Instrução Normativa n. 03, de 1º de março de 2016:

Art. 3º A jornada de trabalho do professor será de 20 (vinte), 30 (trinta) ou 40 (quarenta) horas semanais, constituída de horas aula (regência de classe) e horas-atividade.

§ 1º As horas-atividade correspondem a 25% (vinte e cinco por cento) da jornada de trabalho em que estiver enquadrado o professor e serão cumpridas preferencialmente na escola, obedecendo-se os limites abaixo:

I - O professor lotado na jornada de 20 (vinte) horas semanais ou 100 (cem) horas mensais ministrará 15 (quinze) horas aulas e 5 (cinco) horas-atividades semanais ou 75 (setenta e cinco) horas aulas e 25 (vinte e cinco) horas-atividades mensais, com a remuneração correspondente a jornada.

II - O professor lotado na jornada de 30 (trinta) horas semanais ou 150 (cento e cinquenta) horas mensais ministrará 22 (vinte e duas)



SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO - SECEX
CONTROLADORIA DE PESSOAL E DE PENSÕES - CPP
RELATÓRIO TÉCNICO INICIAL

horas aulas e 8 (oito) horas atividades semanais ou 110 (cento e dez) horas aulas e 40 (quarenta) horas-atividades mensais, com a remuneração correspondente a jornada.

III - O professor lotado na jornada de 40 (quarenta) horas semanais ou 200 (duzentas) horas mensais ministrará 30 (trinta) horas aulas e 10 (dez) horas atividades semanais ou 150 (cento e cinquenta) horas aulas e 50 (cinquenta) horas atividades mensais, com a remuneração correspondente a jornada.

§ 2º Toda aula ministrada acima do limite de regência de classe de 30 (trinta) horas semanais ou 150 (cento e cinquenta) horas mensais, será remunerada como aula suplementar até o limite de 14 (quatorze) horas semanais ou 70 (setenta) horas mensais, acrescidas das horas-atividade a elas correspondentes.

§ 3º As aulas suplementares só serão concedidas aos professores que excederem a jornada de 40 (quarenta) horas semanais.

§ 4º Somente serão concedidas aulas suplementares aos professores que estiverem lotados exclusivamente em regência de classe, a esta equiparada a atividade desenvolvida por professores a que se referem os artigos 18 e 37 da presente instrução normativa.

§ 5º A carga horária máxima dos professores em regência de classe não poderá ultrapassar 44 (quarenta e quatro) horas semanais ou 220 (duzentas e vinte) horas mensais, conforme estabelecido no artigo 7º da Lei nº 8.030/2014. (grifos nossos)

Demonstrativo do Limite Máximo Horas-Aulas Suplementares

Jornada Regular Semanal em Regência de Classe	Jornada Regular Semanal Horas-Atividade	Limite Aulas-Suplementares Semanais em Regência de Classe	Limite Aulas-Suplementares Semanais Horas-Atividade	Soma Limite Horas-Aulas Suplementares Semanais (Regência de Classe + Horas-Atividade)	Soma Limite Horas-Aulas Suplementares Mensais (Regência de Classe + Horas-Atividade, considerando o mês com 5 semanas)
30 horas	10 horas	14 horas semanais	2,8 horas semanais	16,8 horas semanais	84 horas ⁶ mensais
Fundamento: art. 3º, inciso III, da Lei Estadual n. 8.030/2014 c/c art. 3º, § 3º, da IN n. 03/2016	Fundamento: art. 3º, inciso III, da Lei Estadual n. 8.030/2014 c/c art. 3º, § 3º, da IN n. 03/2016	Fundamento: art. 7º da Lei Estadual n. 8.030/2014 c/c art. 3º, § 5º, da IN n. 03/2016	Fundamento: art. 5º, § 2º, da Lei Estadual n. 8.030/2014	Fundamento: arts. 5º, § 2º, 7º da Lei Estadual n. 8.030/2014 c/c art. 3º, § 5º, da IN n. 03/2016	Fundamento: arts. 5º, § 2º, 7º da Lei Estadual n. 8.030/2014 c/c art. 3º, § 5º, da IN n. 03/2016

⁶ Entendimento acompanhado pelo Exmo. Conselheiro Odilon Inácio Teixeira, conforme consta em voto exarado nos Processos n.(s): 2013/52259-2 e 2013/52348-2, os quais se encontram sobrestados, devido ao pedido de vista do Exmo. Conselheiro André Dias.



SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO - SECEX
CONTROLADORIA DE PESSOAL E DE PENSÕES - CPP
RELATÓRIO TÉCNICO INICIAL



Trechos do voto exarado pelo Cons. Substituto Julival da Silva Rocha nos autos dos Processos n.(s): 2013/52259-2 e 2013/52348-2:

Nesse particular, insta observar que o inciso I do art. 8º da Lei n. 8.030/2014 estipulou prazo para a recondução das aulas suplementares concedidas ao limite legal. Desse modo, considerando-se que este foi o período concedido pelo legislador para que a administração pública estadual adote as medidas necessárias para a adequação da jornada excedente dos professores à nova sistemática normativa, reputa-se que o entendimento ora firmado tenha repercussão apenas em relação às aposentadorias, cujos critérios de elegibilidade sejam preenchidos após o transcurso desse lapso temporal.

[...]

Voto, ainda, pela revisão da tese jurídica consignada no Acórdão n. 16.985, de 9.11.1989, publicado no DOE, de 21.12.1989, da lavra deste e Colegiado, no sentido de não mais admitir a inclusão de vantagem paga a título de aulas suplementares nos proventos de aposentadoria dos professores da educação básica da rede pública de ensino do Estado do Pará, tendo em vista o caráter esporádico e transitório do seu fato gerador. Todavia, em respeito aos princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança e da boa-fé, a aplicação desse novo posicionamento, deverá ocorrer nos seguintes termos:

a) aos professores que preencherem os requisitos para aposentadoria até o término do prazo estipulado no inciso I do art. 8º da Lei n. 8.030/2014, fica assegurada a inclusão das aulas suplementares nos proventos de aposentadoria, desde que reste demonstrado que o pagamento, na atividade, não tenha sido eventual e temporário, observado o limite do art. 7º da Lei em questão; ressalvada a possibilidade de se afastar, na apreciação do caso concreto, eventuais excessos;

b) transcorrido o período a que faz alusão o item anterior, não será mais admitida a inserção de aulas suplementares nos proventos de aposentadoria dos professores estaduais, aplicando-se, na íntegra, o novo posicionamento ora afirmado por este Tribunal. (grifos nossos)

74. Considerando que o entendimento acima destacado atende aos critérios de razoabilidade, proporcionalidade, com uma visão holística do caso, prezando pela segurança jurídica, comunga-se, *ipsis litteris*, deste posicionamento proferido pelo Conselheiro Substituto Julival Silva Rocha.

75. Desta maneira, a eficácia do novo posicionamento quanto à natureza jurídica das aulas suplementares deve ser modulada para os integrantes do magistério Estadual, no tocante, apenas, a possibilidade de incorporação da vantagem nos proventos de aposentadoria, para os professores que preencherem os requisitos para inatividade pelas regras que garantem paridade e integralidade, até o término do prazo estipulado no inciso I do art. 8º da Lei n. 8.030/2014, desde que reste demonstrado que o pagamento, na atividade, não tenha sido eventual e temporário, observado o limite do art. 7º da Lei em questão; ressalvada a possibilidade de se afastar, na apreciação do caso concreto, eventuais excessos.

76. Ressalve-se, ainda, que para a categoria de professores acima excepcionada, ou seja, aqueles preencherem os requisitos para aposentadoria pelas regras que garantem paridade e integralidade, até o término do prazo estipulado no inciso I do art. 8º da Lei n. 8.030/2014, caso optem pela aposentadoria pela média das contribuições, com cálculos conforme § 3º do art. 40 da CF c/c art. 1º da Lei nº 10.887/04, as aulas



SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO - SECEX
CONTROLADORIA DE PESSOAL E DE PENSÕES - CPP
RELATÓRIO TÉCNICO INICIAL



suplementares apenas serão usadas na base de cálculo da média das contribuições, no escólio do art. 6º, § 4º, da Lei Estadual n. 8.030/2014.

VII - CONCLUSÃO

77. *Ex positis*, conclui-se em resposta aos pontos especificamente formulados pelo consulente:

- a) Que a parcela denominada aulas suplementares tem natureza jurídica temporária, transitória, **conforme itens 24 a 32.**
- b) Que a percepção prolongada das aulas suplementares não tem o condão de alterar a natureza jurídica temporária, transitória, da vantagem, considerando que não assume feições genéricas, ou seja, não é paga indistintamente a todos os servidores, **conforme itens 42 a 53.**
- c) Que o pagamento de horas suplementares para o educador readaptado e que tenha sido enquadrado em jornada regular existente é vedado, **conforme itens 54 a 63.**
- d) Que as horas suplementares não podem ser inseridas no conceito de última remuneração, visto que tem natureza jurídica temporária, transitória, **conforme itens 33 a 37.**
- e) Que a incidência de contribuição previdenciária em relação às aulas suplementares não é relevante para o deslinde da questão, considerando que remuneração do cargo efetivo e remuneração de contribuição são conceitos distintos, **conforme itens 38 a 41.**

78. Ademais, acrescentem-se os seguintes entendimentos a que se concluiu:

- f) Que o disposto no art. 6º, § 4º, da Lei Estadual n. 8.030/2014, apesar de fazer referência à aposentadoria, não permite interpretação extensiva para possibilitar mudança da natureza jurídica da parcela aulas suplementares, de transitória para permanente, visto que este entendimento conflitaria com demais dispositivos desta lei, os quais deixam claro que as aulas suplementares (complementação ou substituição) decorrem de uma necessidade específica da atividade, sendo passíveis de alteração, apresentando caráter *pro labore faciendo*, **conforme itens 31 a 32.**
- g) Que a exegese adequada do art. 6º, § 4º, da Lei Estadual n. 8.030/2014 é quanto à necessária inclusão da parcela aulas suplementares na base de cálculo da contribuição previdenciária para aqueles professores do Estado que irão se aposentar pela média das contribuições, com cálculos realizados conforme § 3º do art. 40 da CF c/c art. 1º da Lei nº 10.887/04, limitado o valor inicial dos proventos à remuneração do cargo efetivo, que não compreende parcelas temporárias, como exsurge do § 2º, do art. 40, da CF, **conforme itens 31 a 32.**
- h) Que a eficácia do novo posicionamento quanto à natureza jurídica das aulas suplementares deve ser modulada para os integrantes do magistério Estadual, no tocante, apenas, a possibilidade de incorporação da vantagem nos proventos de aposentadoria, para os professores que preencherem os requisitos para inatividade pelas regras que garantem paridade e integralidade, até o término do prazo estipulado no inciso I do art. 8º da Lei n. 8.030/2014, desde que reste demonstrado que o pagamento, na atividade, não tenha sido eventual e temporário,



SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO - SECEX
CONTROLADORIA DE PESSOAL E DE PENSÕES - CPP
RELATÓRIO TÉCNICO INICIAL

observado o limite do art. 7º da Lei em questão; ressalvada a possibilidade de se afastar, na apreciação do caso concreto, eventuais excessos, **conforme itens 64 a 76.**

- i) Que para a categoria de professores acima excepcionada, ou seja, aqueles preencherem os requisitos para aposentadoria pelas regras que garantem paridade e integralidade, até o término do prazo estipulado no inciso I do art. 8º da Lei n. 8.030/2014, caso optem pela aposentadoria pela média das contribuições, com cálculos conforme § 3º do art. 40 da CF c/c art. 1º da Lei nº 10.887/04, as aulas suplementares apenas serão usadas na base de cálculo da média das contribuições, no escólio do art. 6º, § 4º, da Lei Estadual n. 8.030/2014, **conforme itens 64 a 76.**

É o relatório.

Belém (PA), 12 de abril de 2016.

Tiago Lopes da Cunha
Gerente de Fiscalização da CPP

Renato Ribeiro Martins Cal
Gerente de Fiscalização da CPP

Érico Lima Silva
Controlador da CPP



Tribunal de Contas do Estado do Pará

Ato contínuo, este relator proferiu despacho (fl. 59) para que o processo regressasse à SECEX a fim de que o órgão técnico se manifestasse sobre os acórdãos nº 55.891/16, 55.856/16 e 56.088/16, relacionando-os com o objeto da consulta.

Em relatório complementar (fls. 89/91 e 94), a SECEX sugeriu que as conclusões referentes às aulas suplementares deveriam ter efeitos prospectivos (*ex nunc*), a contar do julgamento do Acórdão nº 55.856, publicado em 06/07/2016, em prestígio à segurança jurídica, confiança legítima e boa-fé.

É o relatório.

VOTO:

Conheço a presente consulta, e, no mérito, entendo pelo seu **acatamento**, conforme o art. 238 do RITCE/PA, respondendo aos questionamentos suscitados da seguinte forma, nos termos do relatório técnico da SECEX às fls. 43 a 56:

1) Que a parcela “aulas suplementares” tem natureza jurídica temporária, transitória, conforme itens 24 a 32 do relatório;

2) Que as percepções prolongadas das “aulas suplementares” não têm o condão de alterar a natureza jurídica da referida parcela, conforme itens 42 a 53 do relatório;

3) Que é possível a supressão do pagamento referente à parcela “aulas suplementares” da remuneração do servidor readaptado que é enquadrado em jornada regular, conforme itens 54 a 63 do relatório;

4) Que a parcela “aulas suplementares” não pode ser inserida no conceito de última remuneração para fins previdenciários, em razão da sua natureza jurídica, conforme itens 33 a 37 do relatório;

5) Que o fato de ter incidido contribuição previdenciária sobre a parcela “aulas suplementares” não é relevante para a resolução da controvérsia, haja vista que o conceito de remuneração do cargo efetivo e remuneração de contribuição são conceitos distintos, conforme itens 38 a 41 do relatório.

Por fim, nos moldes do Acórdão nº 55.856 (fls. 74 a 81), e invocando os princípios da boa-fé e segurança jurídica, ressalte-se que os entendimentos supramencionados deverão ter efeitos prospectivos (*ex nunc*), a contar da publicação do referido acórdão, publicado em 06/07/2016.

RESOLVEM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Pará, unanimemente, nos termos do voto Relator, com fundamento no artigo 1º, inciso XVI, do Regimento Interno do TCE/PA, conhecer da consulta formulada pela SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO, e, no mérito, acatá-la no sentido de responder aos questionamentos suscitados da seguinte forma:

1) Que a parcela “aulas suplementares” tem natureza jurídica temporária, transitória, conforme itens 24 a 32 do relatório;

2) Que as percepções prolongadas das “aulas suplementares” não têm o condão de alterar a natureza jurídica da referida parcela, conforme itens 42 a 53 do relatório;

3) Que é possível a supressão do pagamento referente à parcela “aulas suplementares” da remuneração do servidor readaptado que é enquadrado em jornada regular, conforme itens 54 a 63 do relatório;

4) Que a parcela “aulas suplementares” não pode ser inserida no conceito de última remuneração para fins previdenciários, em razão da sua natureza jurídica, conforme itens 33 a 37 do relatório;



Tribunal de Contas do Estado do Pará

5) Que o fato de ter incidido contribuição previdenciária sobre a parcela “aulas suplementares” não é relevante para a resolução da controvérsia, haja vista que o conceito de remuneração do cargo efetivo e remuneração de contribuição são conceitos distintos, conforme itens 38 a 41 do relatório.

Por fim, nos moldes do Acórdão nº 55.856, e invocando os princípios da boa-fé e segurança jurídica, ressalte-se que os entendimentos supramencionados deverão ter efeitos prospectivos (*ex nunc*), a contar da publicação do referido acórdão, publicado em 06/07/2016.

Tribunal Pleno do Tribunal de Contas do Estado do Pará, em Sessão Ordinária Virtual em 30 de junho de 2021.

MARIA DE LOURDES LIMA DE OLIVEIRA	CIPRIANO SABINO DE OLIVEIRA JUNIOR
Presidente	Relator

Presentes à sessão os Conselheiros: NELSON LUIZ TEIXEIRA CHAVES
LUÍS DA CUNHA TEIXEIRA
ODILON INÁCIO TEIXEIRA
ROSA EGÍDIA CRISPINO CALHEIROS LOPES
FERNANDO DE CASTRO RIBEIRO

Procurador do Ministério Público de Contas: Felipe Rosa Cruz
NNM/0100200