



PROCESSO Nº : 349437/2017 (AUTOS DIGITAIS)
ASSUNTO : CONSULTA - REEXAME DE TESE PREJULGADA
UNIDADE : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO
INTERESSADO : CONSELHEIRO SUBSTITUTO RONALDO RIBEIRO DE OLIVEIRA
RELATOR : CONSELHEIRO SUBSTITUTO LUIZ CARLOS PEREIRA

PARECER Nº 4783/2018

EMENTA: CONSULTA. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO. PROPOSTA DE REEXAME PARCIAL DE TESE PREJULGADA NA RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 27/2017. MATO GROSSO PREVIDÊNCIA. INCORPORAÇÃO DE VANTAGEM DECORRENTE DO EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA. IMPOSSIBILIDADE. REVOGAÇÃO TÁCITA DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, LEIS ESTADUAIS E MUNICIPAIS PELA EC 20/98. DIREITO ADQUIRIDO. APOSENTAÇÃO E INCORPORAÇÃO. DESNECESSIDADE DE PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS CUMULATIVOS ATÉ 15/12/1998. EFICÁCIA NORMATIVA DO NOVEL ENTENDIMENTO. EFEITOS PROSPECTIVOS. PARECER PELO CONHECIMENTO E APROVAÇÃO DA PROPOSTA DE EMENTA FORMULADA PELA SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO DA PREVIDÊNCIA, COM ACRÉSCIMOS.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de proposta de reexame de tese prejudgada por este Tribunal de Contas, apresentada pelo Conselheiro Substituto Ronaldo Ribeiro de Oliveira, visando alterar parcialmente o dispositivo da Resolução de Consulta nº 27/2017, bem como modular os seus efeitos por razões de segurança jurídica em face da alteração de posicionamento consolidado na Corte de Contas acerca do tema.





2. A Resolução de Consulta nº 27/2017 versa sobre a impossibilidade de incorporação aos proventos da inatividade de vantagem decorrente do exercício de cargo comissionado ou de função gratificada, instituída com fundamento em normas estaduais ou municipais, em face da revogação tácita operada pelo advento da Emenda Constitucional nº 20/98. A tese ressalva, contudo, o reconhecimento de direito adquirido à incorporação das gratificações para os servidores que tiverem implementado os requisitos da incorporação e da aposentação até a data de 15/12/1998, nos seguintes termos:

RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 27/2017 – TP Ementa: MATO GROSSO PREVIDÊNCIA. CONSULTA. PREVIDÊNCIA. INCORPORAÇÃO. CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO GRATIFICADA. EC 20/98. REVOGAÇÃO TÁCITA DE DISPOSITIVOS INCOMPATÍVEIS COM AS NOVAS REGRAS.

A incorporação de valores percebidos em função do exercício de cargo em comissão ou função gratificada aos proventos de aposentadoria, prevista no art. 140, parágrafo único, alínea “b”, da Constituição Estadual c/c art. 220 da Lei Complementar no 04/90, somente será possível ao servidor que implementou os requisitos para a aposentação e incorporação até o dia 15-12-98, data da publicação da EC 20/98, uma vez que, desde então, os mencionados dispositivos encontram-se tacitamente revogados.

3. Desta feita, para fins de reconhecimento do direito adquirido à incorporação dos referidos valores aos proventos de aposentadoria, a Resolução de Consulta nº 27/2017 fixa a observância de **dois requisitos cumulativos**, quais sejam:

(1) ter o servidor público cumprido os requisitos legais para sua aposentação, até 15/12/1998 e;

2) ter preenchido o lapso temporal de exercício no cargo ou na função de forma a possibilitar a incorporação de seus respectivos valores, a exemplo do previsto no art. 140, parágrafo único, alínea “b”, da Constituição do Estado de Mato Grosso c/c art. 202 da Lei Complementar no 04/90, até a data de 15/12/1998.

4. Com o escopo de correção de suposto equívoco constante na ementa supracitada, a proposta de reexame sustenta não ser possível extrair da exegese da





EC nº 20/98 a exigência, para fins da mencionada incorporação, de que o servidor público deva reunir, em data anterior a sua publicação, isto é, em 15/12/1998, os requisitos para aposentadoria, de sorte que apenas o requisito relativo ao cumprimento do lapso temporal no exercício do cargo comissionado ou função gratificada, até aquela data, seria legítimo e suficiente para tanto.

5. Além disso, com vistas a garantir o interesse social e a segurança jurídica, propõe a modulação dos efeitos da Resolução de Consulta nº 27/2017, de forma que os seus efeitos não retroajam, atingindo situações já consolidadas, resguardando-se assim o direito daqueles servidores que implementaram os requisitos de incorporação até a data de sua publicação em 24/10/2017.

6. Em estudos sobre a proposta de reexame apresentada, a Consultoria Técnica, por intermédio do Parecer nº 89/2017 (documento digital nº 331040/2017) se manifestou nos seguintes termos:

4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO:

(...)

a) **sejam mantidos todos os termos dispositivos apresentados na ementa da Resolução de Consulta nº 27/2017, face a sua aderência com o texto da EC 20/98 e a jurisprudência dos tribunais pátrios;**

b) que seja aprovada, com fundamento no § 1º do art. 234 da Resolução nº 14/2007, com a finalidade de se acrescentar dispositivo à Resolução de Consulta mencionada, a seguinte ementa:

Resolução de Consulta nº ___/2017. Previdência. Benefício. Valores recebidos pelo exercício de cargo em comissão ou função gratificada. Resolução de Consulta nº 27/2017. Alcance. Efeitos.

Considerando-se a mudança na jurisprudência deste Tribunal de Contas acerca da possibilidade de incorporação de valores percebidos em decorrência do exercício de cargo em comissão ou função gratificada aos proventos de aposentadoria, provocada pela Resolução de Consulta nº 27/2017, o novo entendimento decorrente da aplicação dessa deliberação deve produzir efeitos prospectivos (*ex nunc*), a partir da data de sua publicação, devendo a análise de casos pendentes de concessão de aposentadoria, cujos titulares tenham completado os requisitos para aposentação até 24/10/2017, considerar a jurisprudência vigente nesta Corte de Contas até essa data.

7. Dada a relevância jurídica e social da tese esposada na Resolução de Consulta nº 27/2017, o Ministério Público de Contas, em Pedido de Diligências





(documento digital nº 29700/2018), solicitou o retorno dos autos à Consultoria Técnica para esclarecimentos adicionais, bem como a manifestação da Secretaria de Controle Externo de Atos de Admissão de Pessoal e Regime Próprio de Previdência Social, a fim de enriquecer o debate jurídico e pluralizar o processo da tomada de decisão.

8. Acolhido na íntegra o pedido, a Consultoria Técnica esclareceu, de forma complementar, no Parecer nº 22/2018 (documento digital nº 68427/2018) acerca da modulação temporal do novo entendimento em relação às situações jurídicas pendentes, *in verbis*:

Conclui-se, em resposta ao pedido de diligência do Ministério Público de Contas, que no exame dos casos pendentes deve ser empregada a jurisprudência cabível à época em que o ato de aposentação foi concedido pela Administração Pública. Portanto, aplica-se a Resolução de Consulta nº 27/2017 às aposentadorias concedidas posteriormente à sua publicação, ao passo que se deve adotar a jurisprudência vigente ao seu tempo aos demais processos pendentes de julgamento, ou seja, aqueles em que a aposentação foi concedida anteriormente à publicação do referido normativo.

Por fim, uma vez suprido o esclarecimento solicitado em diligência, esta Consultoria Técnica ratifica, em todos os seus termos, o Parecer nº 89/2017.

9. Desse modo, com fundamento no princípio da segurança jurídica, acresceu um tópico à ementa anteriormente proposta, tratando especificamente dos efeitos da Resolução de Consulta nº 27/2017, de 24/10/2017, sobre as situações jurídicas pendentes, nos seguintes moldes:

MATO GROSSO PREVIDÊNCIA. CONSULTA. PREVIDÊNCIA. INCORPORAÇÃO. CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO GRATIFICADA. EC 20/98. REVOGAÇÃO TÁCITA DE DISPOSITIVOS INCOMPATÍVEIS COM AS NOVAS REGRAS. EFEITOS DA DECISÃO.

1) A incorporação de valores percebidos em função do exercício de cargo em comissão ou função gratificada aos proventos de aposentadoria, prevista no art. 140, parágrafo único, alínea “b”, da Constituição Estadual c/c art. 220 da Lei Complementar nº 04/90, somente será possível ao servidor que implementou os requisitos para incorporação até o dia 16-12-98, data da publicação da EC 20/98, uma vez que, desde então, os mencionados dispositivos encontram-se tacitamente revogados.

2) Considerando a mudança na jurisprudência deste Tribunal de Contas





acerca do tema, o entendimento firmado nesta resolução deve produzir efeitos ex nunc, não atingindo o direito dos servidores ativos e inativos que incorporaram valores percebidos em razão do exercício de cargo em comissão ou função gratificada até a data de 24/10/2017.

10. Instada a se manifestar, a Secretaria de Controle Externo da Previdência, tangenciou o tema a partir do princípio contributivo, basilar do sistema previdenciário brasileiro, delineando o conceito de remuneração estabelecido no art. 40, § 2º, da CF/88 (com redação dada pela EC 20/98). Assim, sedimenta o entendimento de que tendo havido a incorporação legal de uma determinada parcela, ainda que de natureza temporária na remuneração do servidor quando na atividade, mesmo que após o advento da Emenda Constitucional nº 20/1998, “não há sentido em deixá-la de fora da remuneração de contribuição, uma vez que esta fará parte dos proventos de aposentadoria”.

11. Com base nessa linha argumentativa, a Secretaria de Controle Externo da Previdência sugere a seguinte redação para a Resolução de Consulta nº 27/2017, de 24/10/2017:

MATO GROSSO PREVIDÊNCIA. CONSULTA. PREVIDÊNCIA. INCORPORAÇÃO. CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO. INCOMPATÍVEIS COM AS NOVAS REGRAS.

1. A incorporação de valores percebidos em função do exercício de cargo em comissão ou função gratificada diretamente aos proventos de aposentadoria, conforme previsto no art. 140, parágrafo único, alínea “b”, da Constituição Estadual c/c art. 220 da Lei Complementar nº 04/90, somente será possível ao servidor que implementou os requisitos para a aposentação e incorporação até o dia 16-12-98, data da publicação da EC 20/98, uma vez que, desde então, os mencionados dispositivos encontram-se tacitamente revogados.

2. É possível a incorporação de valores percebidos, em função do exercício de cargo em comissão ou função gratificada, à remuneração dos servidores e o cômputo nos proventos de aposentadoria, após a Emenda Constitucional nº 20/98, nos casos em que a legislação que regulamenta os cargos e carreiras dos servidores estabeleça a incorporação na remuneração (atividade), desde que sejam, ainda, atendidos aos seguintes requisitos e critérios, de forma cumulativa:

A. Impossibilidade de a lei retroagir para beneficiar situações já consolidadas;

B. Incorporação na atividade e durante o tempo mínimo estabelecido pelo instrumento normativo, sendo vedada, após a Emenda Constitucional nº 20/98, a incorporação diretamente aos proventos de





aposentadoria;
C. Incorporação antes da implantação da política de remuneração por meio de subsídio; e
D. Incidência de contribuição previdenciária após a Emenda Constitucional nº 20/98, a partir do cumprimento dos requisitos de incorporação na remuneração do servidor, a fim de atender ao princípio contributivo.

12. Quanto à modulação dos efeitos, em especial a aplicabilidade do novo entendimento às situações jurídicas pendentes, a Secretaria de Controle Externo deixou de se manifestar por entender que a questão, de natureza processual, deve ser dirimida e sopesada pelo Tribunal.

13. Cumpridos os requisitos de admissibilidade, vieram os autos para análise e parecer. Eis a suma do necessário.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Preliminar

14. A consulta é valioso instrumento de atuação do Tribunal de Contas, uma vez que permite o exercício das funções de informação e orientação quanto aos temas abrangidos por sua competência, em importante complementariedade à fiscalização, propriamente dita, levada a efeito pela Corte de Contas.

15. Está disciplinado nos artigos 48 a 50 da Lei Orgânica do TCE/MT (LC 269/2007) e nos artigos 232 e seguintes do Regimento Interno (Resolução nº 14/07). Outrossim, ao tempo em que possibilita a uniformização da interpretação de lei ou questão formulada em tese, garante maior segurança jurídica ao gestores e aos jurisdicionados em geral.

16. No caso em exame, têm-se a previsão do art. 237 da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do TCE/MT), que autoriza o Conselheiro Presidente deste Tribunal de Contas a requisitar o reexame de teses prejudgadas, nos seguintes termos:





Art. 237. **Por iniciativa fundamentada do Presidente, de Conselheiro**, do representante do Ministério Público de Contas ou a requerimento de interessado, o Tribunal Pleno poderá reexaminar tese prejudgada. (grifou-se)

17. Neste mesmo sentido, ainda, diz o art. 21 do Regimento Interno:

Art. 21. Compete ao Presidente do Tribunal, além de outras atribuições previstas em lei:

(...)

XII. Propor o reexame, de ofício, de prejudgado do Tribunal

18. **Ante os autorizativos regimentais e atendidos na íntegra os requisitos previstos no art. 237 do RITCE/MT, o Ministério Público de Contas, preambularmente, manifesta-se pelo conhecimento da proposta de reexame.**

2.2. Mérito

19. Conforme já manifestado pelo Ministério público de Contas, a matéria objeto da Resolução de Consulta nº 27/2017 é de inegável relevância: pela abrangência e repercussão do entendimento a ser consolidado na concessão de aposentadorias (efeito multiplicador), em face da relevância social do tema e sua repercussão econômico-financeira direta sobre as contas públicas e aposentadorias de servidores, bem como sob o viés jurídico, pois o tema perpassa pela análise de inconstitucionalidade, revogação de normas e direito adquirido.

20. Nesses termos, o Ministério Público de Contas analisa a seguir os fundamentos relevantes apresentados nos autos a partir da proposta de reexame, dos pareceres da Consultoria Técnica e da manifestação da Secretaria de Controle Externo da Previdência sobre a questão versada na Resolução de Consulta nº 27/2017 e seus efeitos.

21. A presente proposta de revisão parcial de tese prejudgada propõe a correção do conteúdo normativo constante da Resolução de Consulta nº 27/2017, mediante a exclusão da exigência concomitante dos requisitos para a aposentação até





a data de 15/12/1998, para fins de reconhecimento do direito adquirido à incorporação de gratificações percebidas na atividade.

22. Segundo a proposta de reexame, para o reconhecimento do direito à incorporação das vantagens aos proventos da inatividade, bastaria que o requisito legal de 5 anos ininterruptos, ou 10 interpolados, tivesse sido implementado até 15/12/1998, ainda que o direito à aposentadoria se perfectibilizasse posteriormente a essa data.

23. O parecer da Consultoria Técnica concluiu pela manutenção de todos os termos dispositivos apresentados na ementa da Resolução de Consulta nº 27/2017, por entendê-la em consonância com as modificações introduzidas pela EC 20/98.

24. Assim, ao contrário do proposto no reexame, conforme enfatizado pelo Parecer nº 89/2017, entende que os **dois requisitos devem remanescer, de forma cumulativa**, para que se reconheça, excepcionalmente, o direito adquirido à incorporação de vantagens decorrentes do exercício do cargo comissionado ou função gratificada, repisa-se: 1) ter o servidor público cumprido os requisitos legais para sua aposentação, até o dia 15/12/1998; e 2) ter preenchido o lapso temporal de exercício no cargo ou na função de forma a possibilitar a incorporação de seus respectivos valores até a data de 15/12/1998.

25. **A Secretaria de Controle Externo de Previdência, contudo, em dissonância do parecer apresentado pela Consultoria Técnica, coaduna com a proposta de reexame da tese prejudgada, trazendo à lume novos elementos exegéticos que permeiam a questão versada na Resolução de Consulta nº 27/2017 .**

26. Com a devida vênia, a despeito de toda a argumentação expendida pela Consultoria Técnica, merece reexame a tese prejudgada nos termos propostos, com escólio nos fundamentos constantes no Parecer da Secretaria de Controle Externo de Previdência.

27. Em sendo assim, **assiste razão à proposta de reexame**, senão vejamos.





28. Importa notar que a manifestação da Secretaria de Controle Externo da Previdência traz à baila aspectos práticos do tema, notadamente sobre a incidência da contribuição previdenciária sobre essas verbas e vai ao encontro do recente entendimento do Supremo Tribunal Federal manifestado no Recurso Extraordinário nº 593.068-8/SC¹ (tema 163).

29. Como dito, a Secretaria de Controle Externo da Previdência, tangenciou o tema a partir do conceito de remuneração estabelecido no art. 40, § 2º, da CF/88 (com redação dada pela EC 20/98).

30. Inicialmente, em interpretação da alteração introduzida pela Emenda Constitucional nº 20/98, rememora que a norma objetivou proibir a incorporação de parcelas temporárias diretamente aposentadoria, o que tornava os proventos de aposentadoria maiores que a remuneração do servidor no cargo efetivo.

31. Conforme salienta Alex Sandro Lial, Assessor Jurídico do TCE/PI, sobre o tema²:

Tal medida visa preservar, por ocasião da aposentadoria, a observância do princípio da isonomia, quando proíbe a percepção de proventos em valores superiores à remuneração dos servidores que ainda estão na ativa.

(...)

A primeira intenção do legislador foi “pôr fim” a uma prática muito comum na Administração Pública brasileira, que consistia, no momento da aposentadoria, em agraciar o servidor com uma promoção ou mudança de nível, acarretando numa elevação horizontal em sua carreira e majorando seus proventos.

Também se objetivou extinguir a nefasta prática de se agregar aos proventos de aposentadoria verbas denominadas adicionais de

1 Recurso extraordinário em que se discute, à luz dos artigos 40, §§ 2º e 12; 150, IV; 195, § 5º; e 201, § 11, da Constituição Federal, a constitucionalidade, ou não, da exigibilidade de contribuição previdenciária sobre o terço constitucional de férias, a gratificação natalina, os serviços extraordinários, o adicional noturno e o adicional de insalubridade, tendo em vista a natureza jurídica de tais verbas. Acesso em: <http://stf.jus.br/portal/jurisprudenciarepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=2639193&numeroProcesso=593068&classeProcesso=RE&numeroTema=163#>

2 SERTÃO, Alex Sandro Lial. Assessor jurídico do Tribunal de Contas do Estado do Piauí. Acesso em: https://www.tce.pi.gov.br/dmdocuments/o_fim_das_incorporacoes_no_servico_publico.pdf





inatividade, o que também garantia ao servidor aposentar-se com valores mais elevados aos que percebia na ativa. Tais práticas desprestigiavam qualquer regra atuarial, pois majorava o benefício da aposentadoria sem a correlata fonte de custeio.

32. Assim, a referida Emenda Constitucional não proibiu a realização de incorporações à remuneração do servidor na atividade e o conseqüente cômputo dos valores quando do cálculo dos proventos de aposentadoria (sendo possível, portanto, desde que cumprido o requisito legal quanto à necessidade de incorporação na atividade e os demais requisitos).

33. A partir da definição estabelecida pela Portaria MPS nº 402/2008 (art. 23), a Secretaria de Controle Externo da Previdência conclui que, além dos vencimentos e vantagens pecuniárias permanentes do cargo estabelecidas em lei, os adicionais de caráter individual e vantagens pessoais permanentes também integram a remuneração do servidor.

34. Com esse conceito objetiva esclarecer em quais casos as parcelas de natureza temporária podem ser caracterizadas como parcelas permanentes, compondo assim a remuneração do servidor para fins de concessão dos proventos de aposentadoria.

35. De fato, a base de cálculo das contribuições previdenciárias no regime dos servidores públicos deve ser composta pelos valores que venham a ser incorporados à sua remuneração na aposentadoria.

36. Nos termos do §3º do art. 40 da Constituição Federal, a hipótese de incidência das contribuições previdenciárias de custeio do regime próprio dos servidores públicos será constituída apenas pelas vantagens pecuniárias incorporáveis aos vencimentos dos servidores, uma vez que, dado o **caráter essencialmente contributivo** atribuído a tal regime previdenciário, **deverá existir uma correlação entre os valores sobre os quais incide o tributo e o cálculo dos benefícios previdenciários correspondentes**





37. Assim, nem todas as parcelas temporárias, mesmo aquelas de natureza contínua, se incorporam aos proventos de aposentadoria. Isso porque é vedada a previsão de incorporação de parcelas temporárias de forma direta nos proventos dos benefícios previdenciários (art. 23, Portaria MPS nº 402/2008).

38. Entretanto, um dos critérios para que parcelas com natureza temporária sejam incorporadas na remuneração do servidor é a existência de previsão legal específica (2.2.1).

39. Em verdade, o conflito entre a EC 20/98 e a CE/89 e LC nº 04/90, trata da incorporação quando do cômputo dos proventos de aposentadoria (e não da incorporação na remuneração do servidor quando na atividade). Conforme aduziu o parecer da SECEX Previdência, a proibição se restringe à incorporação de cargo em comissão ou função gratificada diretamente na aposentadoria, visto que estas, na qualidade de parcelas temporárias, não integram a remuneração do servidor no cargo efetivo, sendo este o limite para percepção dos proventos de aposentadoria.

40. Destaca-se que a remuneração de contribuição não se confunde com a remuneração que o servidor utilizará para fins de definição dos proventos de aposentadoria, uma vez que, com exceção das aposentadorias pela média contributiva, as regras de paridade observarão como critério de definição dos proventos de aposentadoria apenas as verbas enquadradas como remuneração do servidor, mesmo diante da existência de outras verbas que tiveram a incidência de contribuição, mas que não atenderam a todos os critérios de inclusão na remuneração do servidor para fins de percepção dos proventos de aposentadoria.

41. Essa distinção é relevante na medida em que afasta a aplicação das decisões utilizadas como fundamento nos autos do processo de consulta originária. Dessa forma, a ilegalidade na incorporação de parcelas de cargo em comissão ou função gratificada não versa sobre a matéria de incorporação, mas sim sobre a ilegalidade de se exigir a incidência de contribuição previdenciária sobre cargo em





comissão ou função gratificada enquanto parcelas de natureza temporária, visto que nesta qualidade caberá ao servidor realizar a opção pela contribuição.

42. Dito de outro modo, tendo havido a incorporação legal de uma determinada parcela temporária na remuneração do servidor quando na atividade, mesmo que após o advento da Emenda Constitucional nº 20/1998, *“não há sentido em deixá-la de fora da remuneração de contribuição, uma vez que esta fará parte dos proventos de aposentadoria,”* em atenção ao princípio contributivo, bem assim considerando o atendimento aos critérios legais e a existência de contribuição previdenciária.

43. Esta situação de “incorporação legal” ou cogente difere daquela em que a contribuição sobre parcelas de natureza temporária é facultativa ao servidor (que utiliza essa opção para fins de cômputo dos proventos baseados na média contributiva, nos termos da Resolução de Consulta nº 43/2010).

44. Nesse aspecto, é possível considerar, a partir dessa distinção e das definições trazidas pela Nota Técnica nº 77/2014 CGNAL/DRPSP/SPPS/MPS, que as verbas de que tratam o art. 140, parágrafo único, alínea “b”, da Constituição Estadual c/c art. 220 da Lei Complementar nº 04/90, ou seja, as parcelas recebidas a título de cargo em comissão ou função gratificada, atendidas as condições e exigências legais, caracterizam-se como parcelas permanentes, compondo assim a remuneração do servidor para fins de proventos de aposentadoria.

45. **Desse modo, atendidos os critérios e exigências legais previstos no art. 140, parágrafo único, alínea “b”, da Constituição Estadual c/c art. 220 da Lei Complementar nº 04/90 até 15/12/1998, se afigura, salvo melhor juízo, possível a incorporação, na atividade, de parcelas pagas a título de cargo em comissão ou função gratificada, compondo assim a remuneração do respectivo servidor para fins de cômputo dos proventos de aposentadoria, não se vislumbrando qualquer afronta ao dispositivo constitucional previsto no §2º do art. 40 da Constituição Federal.**





46. De mais a mais, cumpre destacar que o Supremo Tribunal Federal julgou, recentemente, o Recurso Extraordinário nº 593.068, tema 163, fixando, por maioria, a seguinte tese: “Não incide contribuição previdenciária sobre verba não incorporável aos proventos de aposentadoria do servidor público, tais como ‘terço de férias’, ‘serviços extraordinários’, ‘adicional noturno’ e ‘adicional de insalubridade’”, (vencido o Ministro Marco Aurélio. Não votou o Ministro Alexandre de Moraes, sucessor do Ministro Teori Zavascki. Ausente, justificadamente, o Ministro Celso de Mello. Plenário, 11.10.2018).

47. No citado julgamento prevaleceu como fundamento determinante a dirimir a controvérsia de que trata o tema 163 da repercussão geral a impossibilidade de criação de fonte de custeio sem contrapartida de benefício direto ao contribuinte, o que só reforça a linha de raciocínio empregada pela Secretaria de Controle Externo da Previdência.

48. Desse modo, impõe-se reconhecer a necessidade de que os valores recolhidos, em razão da incorporação na atividade até a data de 15/12/1998, sejam efetivamente considerados nos cálculos dos proventos da aposentadoria. Não se deve ignorar, pois, a incidência de contribuição previdenciária sobre a remuneração das "funções de confiança" e "cargos em comissão" exercidos por servidores ocupantes de cargos efetivos, de que tratam os arts. CE/89 c.c. LC nº 04/90, sob pena de malferir o caráter contributivo do sistema público de previdência social.

49. Como bem salientado pela Secretaria de Controle Externo da Previdência, vale lembrar que esse raciocínio não se aplica aos servidores e agentes cuja carreira esteja organizada sob a forma de subsídios. É inconstitucional o acréscimo da incorporação de gratificação aos servidores cuja carreira esteja organizada no regime de subsídio, com base em recente decisão da Primeira Turma do STF (MS 33333 AGR/DF, DJE em 30.08.2018).

50. Dito isto, referendamos, *ipsis litteris* a proposta de encaminhamento do Conselheiro Substituto RONALDO RIBEIRO DE OLIVEIRA, cuja redação reproduz-se, *in*





verbis:

Resolução de Consulta nº_/2018. MATO GROSSO PREVIDÊNCIA. CONSULTA. PREVIDÊNCIA. INCORPORAÇÃO. CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO GRATIFICADA. EC 20/98. REVOGAÇÃO TÁCITA DE DISPOSITIVOS INCOMPATÍVEIS COM AS NOVAS REGRAS. EFEITOS DA DECISÃO.

1) A incorporação de valores percebidos em função do exercício de cargo em comissão ou função gratificada aos proventos de aposentadoria, prevista no art. 140, parágrafo único, alínea “b”, da Constituição Estadual c/c art. 220 da Lei Complementar nº 04/90, somente será possível ao servidor que implementou os requisitos para incorporação até o dia 16-12-98, data da publicação da EC 20/98, uma vez que, desde então, os mencionados dispositivos encontram-se tacitamente revogados.

2) Considerando a mudança na jurisprudência deste Tribunal de Contas acerca do tema, o entendimento firmado nesta resolução deve produzir efeitos *ex nunc*, não atingindo o direito dos servidores ativos e inativos que incorporaram valores percebidos em razão do exercício de cargo em comissão ou função gratificada até a data de 24/10/2017.

2.3. Da modulação dos efeitos da Resolução de Consulta nº 27/2017

51. O reexame de tese prejudgada propõe também a modulação dos efeitos da Resolução de Consulta nº 27/2017-TP, haja vista a abrupta alteração da jurisprudência dominante na Corte de Contas sobre o tema, com vistas à garantia do interesse social e da segurança jurídica.

52. Nesses termos, quanto aos efeitos, sugere que a ementa da RC nº 27/2017 seja aprovada com a seguinte redação:

2) Considerando a mudança na jurisprudência deste Tribunal de Contas acerca do tema, o entendimento firmado nesta resolução deve produzir efeitos *ex nunc*, não atingindo o direito dos servidores ativos e inativos que incorporaram valores percebidos em razão do exercício de cargo em comissão ou função gratificada até a data de 24/10/2017.

53. Em parecer complementar nº 22/2018 (documento digital nº 68427/2018), a Consultoria Técnica se concentrou precisamente em determinar os efeitos que devam ser conferidos à Resolução de Consulta nº 27/2017 em relação às situações jurídicas ainda pendentes de julgamento, ou seja, aos processos de





aposentadoria concedidos pela Administração Pública, porém ainda não registrados por este Tribunal de Contas.

54. Aponta o Parecer nº 22/2018 que uma grande quantidade de processos de aposentadoria, ainda pendentes de registro neste Tribunal, portanto, não considerados atos plenos de eficácia, observaram os comandos da jurisprudência passada, permitindo tal incorporação.

55. Apesar de reconhecer a aposentadoria como um ato complexo, que apenas se aperfeiçoa após o seu registro junto ao Tribunal de Contas, a Consultoria Técnica, em atenção aos princípios da segurança jurídica, boa-fé e isonomia, entende que se deva aplicar a orientação jurisprudencial vigente no seu tempo aos processos que, até a publicação da Resolução de Consulta nº 27/2017, tiveram o ato de aposentadoria concedidos pela Administração Pública. E, as aposentadorias concedidas pela Administração Pública após a Resolução de Consulta nº 27/2017, mesmo aos servidores que já possuíam os requisitos para incorporação ao tempo da jurisprudência passada, devem seguir a nova orientação.

56. Com efeito, irretocável a proposição de reexame do Conselheiro Substituto Ronaldo Ribeiro de Oliveira ao se atentar à repercussão do novel entendimento constante na Resolução de Consulta no 27/2017-TP, sugerindo a produção de efeitos prospectivos.

57. Contudo, mister observar que, em razão da nova proposta de entendimento, sugerida pela Secretaria de Controle Externo da Previdência, é imperativo que a modulação temporal dos efeitos, acompanhe a data da publicação dessa nova decisão, caso acolhida.

58. Isto porque, como chega a ser intuitivo, a revogação de jurisprudência consolidada pode causar surpresa injusta a todos aqueles que nela pautaram suas condutas. Daí porque é imprescindível, na lógica jurídica estribada na autoridade e na obrigatoriedade dos precedentes, atentar para os efeitos da decisão revogadora de





precedente ou de jurisprudência consolidada.

59. Assim, ao invés de considerar-se como termo *a quo* a data da publicação da Resolução de Consulta nº 27/2017, em 24/10/2017, a eficácia prospectiva deve iniciar-se a partir da publicação da nova redação a ser dada à resolução, caso venha a ser modificada nos moldes supra mencionados.

60. Quanto ao alcance, o novo entendimento a ser firmado nesta resolução deve produzir efeitos a partir da sua publicação, preservando-se o direito dos servidores ativos e inativos que incorporaram valores percebidos em razão do exercício de cargo em comissão ou função gratificada.

61. Essa posição afigura-se consentânea com valores constitucionais relevantes, notadamente a segurança jurídica e a proteção da confiança legítima, além de encontrar lastro também no plano infraconstitucional.

62. Isso porque protege as legítimas expectativas dos servidores que perfectibilizaram os requisitos para a incorporação ao tempo do entendimento até então sufragado pela Corte de Contas.

63. A Resolução nº 14/2007, que instituiu o Regimento Interno deste Tribunal de Contas, impõe a adoção de efeitos prospectivos (*ex nunc*) aplicando-se, portanto, aos exames dos processos de aposentadoria ainda pendentes de registro, na forma do art. 238:

Art. 238. A deliberação Plenária sobre processo de consulta quando tomada por maioria de votos dos membros do Tribunal Pleno, terá força normativa, constituindo prejudgados de tese e vinculando o exame de feitos sobre o mesmo tema, a partir de sua publicação.

64. Assim, a aplicação do entendimento a consolidar-se deverá respeitar as situações jurídicas dos servidores que incorporaram valores percebidos em razão do exercício de cargo em comissão ou função gratificada sob os auspícios do





entendimento anterior da Corte de Contas.

65. Sobre a mudança de interpretação ou orientação sobre determinada norma, o artigo 23, da Lei nº 13.655/2018, impõe ainda seja previsto um **regime de transição**, a fim de que pessoas afetadas pela nova orientação possam se adaptar à nova interpretação dentro de um prazo razoável.

Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, **impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.**

66. Outrossim, o artigo 24, da mesma lei é claro ao dispor que mudança posterior de orientação na esfera controladora deve respeitar situações plenamente constituídas:

Art. 24. **A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.**[\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#)

Parágrafo único. Consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público.
[\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#)

67. No mesmo sentido dispõe o Código de Processo Civil no artigo 927, aplicável subsidiariamente aos processos de competência do TCE-MT, como bem salientou a proposta de revisão com base no art. 144 da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do TCE-MT):

Art. 927 (...)

§ 3º Na hipótese de alteração de jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal e dos tribunais superiores ou daquela oriunda de





juízo de julgamento de casos repetitivos, pode haver modulação dos efeitos da alteração no interesse social e no da segurança jurídica.

68. A interpretação sistemática das normas em referência reflete a preocupação com a autoridade dos precedentes dos tribunais e a importância de sua coerência com a ordem jurídica, assim como para a tutela da previsibilidade e da confiança nos atos do Poder Público.

69. Desta feita, de modo a atribuir ao novel posicionamento da Corte de Contas eficácia coerente com a repercussão política, social e financeira que o tema enseja, impõe-se que a decisão quanto à modulação dos efeitos observe a regra contida no art. 238, do Regimento Interno do TCE-MT e confira o devido efeito prospectivo, não atingindo o direito dos servidores ativos e inativos que incorporaram valores percebidos em razão do exercício de cargo em comissão ou função gratificada até a data publicação do novel entendimento.

70. Pelo exposto, este *Parquet* de Contas, quanto aos efeitos a serem atribuídos à Resolução de Consulta nº 27/2017, sugere alteração na redação de ementa proposta pela Secretaria de Controle Externo da Previdência, especificamente no item 2, alínea 'c', nos moldes do que determina o art. 238, do Regimento Interno do TCE-MT, nos seguintes termos:

2. (...)

C. O entendimento firmado nesta resolução deve produzir efeitos a partir da data da sua publicação, preservando-se os direitos dos servidores ativos e inativos que incorporaram valores percebidos em razão do exercício do cargo em comissão ou função gratificada; e

3. CONCLUSÃO

71. Dessa maneira, o **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**, no uso de suas atribuições institucionais, **manifesta**:

a) pelo conhecimento da proposta de reexame de tese prejudgada, haja





vista que restam preenchidos os pressupostos subjetivos e objetivos de admissibilidade;

b) pelo manutenção parcial dos termos dispositivos apresentados na ementa da Resolução de Consulta nº 27/2017;

c) pela aprovação, para se acrescentar dispositivo à Resolução de Consulta mencionada, das alterações apresentadas pela Secretaria de Controle Externo da Previdência, mediante a modificação do item 2, alínea 'c', que trata da modulação temporal, nos termos § 1º do artigo 234 c/c § 2º do artigo 237 do Regimento Interno do TCE/MT, restando consolidada a seguinte proposta de ementa:

Resolução de Consulta nº ___/2017. MATO GROSSO PREVIDÊNCIA. CONSULTA. PREVIDÊNCIA. INCORPORAÇÃO. CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO GRATIFICADA. EC 20/98. REVOGAÇÃO TÁCITA DE DISPOSITIVOS INCOMPATÍVEIS COM AS NOVAS REGRAS.

1. A incorporação de valores percebidos em função do exercício de cargo em comissão ou função gratificada diretamente aos proventos de aposentadoria, conforme previsto no art. 140, parágrafo único, alínea "b", da Constituição Estadual c/c art. 220 da Lei Complementar nº 04/90, somente será possível ao servidor que implementou os requisitos para a aposentação e incorporação até o dia 16-12-98, data da publicação da EC 20/98, uma vez que, desde então, os mencionados dispositivos encontram-se tacitamente revogados.

2. É possível a incorporação de valores percebidos, em função do exercício de cargo em comissão ou função gratificada, à remuneração dos servidores e o cômputo nos proventos de aposentadoria, após a Emenda Constitucional nº 20/98, nos casos em que a legislação que regulamenta os cargos e carreiras dos servidores estabeleça a incorporação na remuneração (atividade), desde que sejam, ainda, atendidos aos seguintes requisitos e critérios, de forma cumulativa:

A. Incorporação na atividade e durante o tempo mínimo estabelecido pelo instrumento normativo, sendo vedada, após a Emenda Constitucional nº 20/98, a incorporação diretamente aos proventos de aposentadoria;

B. O entendimento firmado nesta resolução deve produzir efeitos a partir da data da sua publicação, preservando-se os direitos dos servidores ativos e inativos que incorporaram valores percebidos em razão do exercício do cargo em comissão ou função gratificada; e

C. Incidência de contribuição previdenciária após a Emenda Constitucional nº 20/98, a partir do cumprimento dos requisitos de incorporação na remuneração do servidor, a fim de atender ao princípio contributivo;

3. Inobstante a presente resolução, a decisão que apreciar, para fins de





registro, a aposentadoria do servidor, atenderá ao disposto no art. 24 da Lei de Introdução as Normas do Direito Brasileiro, com a redação dada pela Lei nº 13.655/2018, levando em consideração as orientações gerais da época, inclusive as decisões do poder judiciário e/ou de órgãos colegiados, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.

É o Parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 29 de novembro de 2018.

(assinatura digital)³
GETÚLIO VELASCO MOREIRA FILHO
Procurador-geral de Contas

³Documento 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.

