



**PROCESSO Nº : 349437/2017**  
**ASSUNTO : CONSULTA – REEXAME DE TESE PREJULGADA**  
**PROCEDÊNCIA : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO**  
**INTERESSADO : CONSELHEIRO SUBSTITUTO RONALDO RIBEIRO DE OLIVEIRA**  
**RELATOR : CONSELHEIRO GUILHERME MALUF**

### FUNDAMENTAÇÃO DO VOTO

Trata-se de proposta de reexame de tese prejudgada apresentada pelo Excelentíssimo Senhor Conselheiro Substituto Ronaldo Ribeiro de Oliveira, visando à alteração da Resolução de Consulta 27/2017 deste Tribunal de Contas.

O instituto jurídico de reexame de tese prejudgada tem amparo no artigo 237 da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do TCE/MT), que legitima o Conselheiro Substituto a requisitar o reexame de teses prejudgadas, conforme a seguinte disposição:

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

Diante disso, entendo que a proposta de reexame de tese prejudgada apresentada deve ser conhecida.

Passo ao mérito.

A temática constante dos autos, como bem destacou o Representante do Ministério Público de Contas no Parecer 4783/2018, 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 – e também sob o viés jurídico, pois o tema perpassa pela análise de inconstitucionalidade, revogação de normas e direito adquirido.

Inobstante as argumentações apresentadas pela Consultoria Técnica, que concluiu pela manutenção de todos os termos dispositivos apresentados na ementa da Resolução de Consulta nº 27/2017, entendo que **assiste razão ao presente pedido de reexame pelos sólidos fundamentos trazidos pelo eminente Conselheiro Ronaldo Ribeiro**, corroborados pelo **substancioso Parecer do Ministério Público de Contas** e pelo **Parecer da Secretaria de Controle Externo de Previdência**, como se verá adiante.

As considerações e conclusões postas no criterioso e bem elaborado parecer técnico da Secretaria de Controle Externo de Previdência, que **corroboram a legalidade das incorporações à remuneração do servidor na atividade e o consequente cômputo dos valores quando do cálculo dos proventos de aposentadoria**, inicialmente fundamentam-se na **correta hermenêutica** ao conceito de **remuneração no cargo efetivo**, estabelecido no art. 40, § 2º da CF/88, combinado com a Portaria MPS nº 402/2008, veja-se:

#### CONSTITUIÇÃO FEDERAL - 1988

"Art. 40 - Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.

(...)

§ 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. (grifo nosso)

#### PORTARIA MPS Nº 402/2008

(..)

§ 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.

Da leitura dos normativos supramencionados, concluo 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.

Dentre os pontos relevantes e, para melhor compreensão da matéria, destaco a existência de **clara distinção entre as incorporações de vantagens concedidas por ocasião da inatividade**, decorrentes do exercício de cargo comissionado ou função gratificada, e **as incorporações ocorridas na atividade**, estabelecidas em lei, aos servidores que exerceram esses cargos por determinado lapso temporal.

Considero importante essa distinção porque os dispositivos legais que concediam e/ou concedem incorporações na **inatividade, a exemplo do artigo 140 da Constituição Estadual e o artigo 220 da Lei Complementar nº 04/90 (objetos da consulta)**, não exigiam/exigem, ao menos expressamente, a contribuição previdenciária sobre o cargo comissionado, indo de encontro com o sistema contributivo estabelecido pela EC 20/98.

**Situação totalmente oposta** nota-se nas incorporações ocorridas na **atividade** que, **tão logo o servidor venha a preencher os requisitos estabelecidos em lei**, o acréscimo concedido passa a ser **vantagem pessoal de caráter permanente, incidindo, desde logo, a contribuição previdenciária, não restando qualquer impedimento** de percepção dessa vantagem por ocasião da inatividade.

Disso, baseado nas conclusões levadas a efeito pela Secex de Previdência, entendo que a **EC 20/98 não proibiu o direito de incorporações à remuneração do servidor** na atividade e o conseqüente cômputo dos valores quando do cálculo dos proventos de aposentadoria, sendo possível desde que cumprido o requisito legal exposto quanto à necessidade de incorporação na atividade e os demais requisitos que foram tratados no relatório técnico da unidade especializada no tema previdenciário.

Outro aspecto, não menos importante, é a exigência no sentido do cumprimento ao princípio contributivo e a existência de contribuição previdenciária, bem como o atendimento aos critérios legais, que, conforme bem explanou a SECEX de Previdência, são condições necessárias para a incorporação de parcelas temporárias na remuneração do servidor, resultando assim na inclusão de tais verbas para o cômputo dos proventos de aposentadoria.

Também, o Parecer da SECEX de Previdência esclarece eventual dúvida se





as parcelas recebidas a título de cargo em comissão ou função gratificada, quando atendidas a todas as condições e exigências legais, poderiam ser caracterizadas, na atividade, como parcelas permanentes, compondo assim a remuneração do servidor para fins de proventos de aposentadoria.

Para tanto, trouxe as disposições contidas na Nota nº 77/2014 CGNAL/DRPSP/SPPS/MPS, que apresenta as seguintes definições:

13. Somente são consideradas parcelas permanentes, integrantes da definição de remuneração no cargo efetivo, conforme o art. 23, § 5º da Portaria MPS nº 402, de 2008, aquelas quanto às quais o servidor tem garantia de seu recebimento enquanto titular do cargo, independentemente de qualquer condição. Ou seja, quando não podem ser excluídas da remuneração, mesmo se afastadas as circunstâncias que determinam seu pagamento, e cuja incorporação à remuneração não esteja vinculada à ocorrência de aposentadoria. Quanto às demais, ainda que percebidas durante grande parte da vida funcional e mesmo que tenha havido contribuição, a simples possibilidade de serem retiradas impede sua inclusão nos proventos.

14. Na identificação de quais verbas remuneratórias possuem natureza permanente, devem ser identificadas as que são caracterizadas como vantagens integrantes da remuneração de todos os servidores ocupantes do cargo efetivo correspondente, independentemente da mudança do local de trabalho, de produtividade individual ou de outra contingência legalmente definida. Exemplos de parcelas permanentes são as gratificações amplas concedidas a uma determinada categoria, independentemente de qualquer aferição de desempenho individual. Outro são os adicionais por tempo de permanência no cargo ou no serviço público, que se caracterizam como uma vantagem pessoal decorrente do tempo cumprido no cargo e que não será excluído do patrimônio do servidor caso esse tempo tenha sido legalmente averbado nos seus assentamentos funcionais.

Segundo entendimento contido no Parecer da Secex-Previdência, a interpretação dada ao parágrafo 13 da referida nota técnica **foi no sentido de que a incorporação de cargo em comissão ou função gratificada atende aos critérios citados, uma vez que o servidor tem garantia do recebimento dos valores incorporados na atividade, independentemente de qualquer condição.**

No mesmo sentido, a Secex-Previdência, em análise ao parágrafo 14 da citada nota técnica, **assevera a possibilidade de os adicionais por tempo de permanência no cargo ou no serviço público se caracterizarem como uma vantagem pessoal decorrente do tempo cumprido no cargo, situação na qual não**





**será excluída do patrimônio do servidor, caso esse tempo tenha sido legalmente averbado nos seus assentamentos funcionais.**

Perfilado a esses conceitos, **destaco ainda o entendimento do Ministro Alexandre de Moraes, do Supremo Tribunal Federal**, manifestado em decisão monocrática já citada nestes autos.

**STF - Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 5441 Santa Catarina – 26.07.2017**

Para o caso em apreço, **releva destacar que a possibilidade de incorporação de valores recebidos em razão do exercício de cargo ou função de confiança é compatível com a Constituição na medida em que promova a valorização e profissionalização do servidor público e evite decessos remuneratórios que comprometam o padrão de vida do servidor e de sua família ao fim do exercício da função.** (g.n.)

Considerando essas pontuações, concluo que se forem atendidos a todos os critérios e exigências legais, é 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 afrontando, portanto, o dispositivo constitucional previsto no §2º do art. 40 da Constituição Federal.

§ 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. (grifo nosso)

Quanto à ressalva contida no Parecer da Secex-Previdência no sentido da exigência de parcela única no regime de subsídio, essa unidade técnica especializada **reforça a necessidade de modulação dos efeitos das decisões dos Tribunais de Contas, especialmente em razão do que dispõem os artigos 23 e 24 da Lei nº 13.655/2018, que alterou o Decreto-Lei nº 4657/1942 (Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro)**, conforme transcrito a seguir:

“Diante das fundamentações apresentadas no item 2 da proposta de reexame de tese protocolada pelo Excelentíssimo Conselheiro Substituto Ronaldo Ribeiro, acerca da necessidade de modulação dos efeitos de normas que alteram o posicionamento de Tribunais, deixa-se de discorrer, no presente relatório técnico, sobre novas





fundamentações, **visto a completude dos argumentos** ali apresentados.

(...)

Nessa esteira, destaca-se a Lei nº 13655/2018, que alterou o Decreto-Lei nº 4657/1942, estabelecendo nos artigos 23 e 24 a necessidade de um regime de transição, quando houver **interpretação ou orientação nova** sobre norma de conteúdo indeterminado, assim como, normatiza a indispensabilidade de se levar em conta as orientações gerais da época.” (negritos nossos)

Recentemente, em casos em que ocorreram a suspensão do pagamento de parcelas relativas aos quintos incorporados, oriundos do exercício da função comissionada, o Supremo Tribunal Federal se pronunciou pela manutenção do pagamento em homenagem ao princípio da proteção à confiança legítima e a teoria dos atos próprios (*venire contra factum proprium*), compreendidos pela doutrina como uma exigência de atuação leal e coerente do Estado, de modo a proibir comportamentos administrativos contraditórios com postura anteriormente por ela assumida, obrigando que as decisões sejam tomadas sem sobressaltos ou mudanças abruptas de direção.

Cita-se a decisão proferida pelo Ministro do Supremo Tribunal Federal, Celso de Mello, no Mandado de Segurança nº 34.727/DF.

“**DECISÃO:** Trata-se de **mandado de segurança**, com pedido de medida liminar, impetrado com o objetivo de **questionar a validade jurídica** de deliberação que, emanada do **E. Tribunal de Contas da União**, considerou ilegal o ato de concessão inicial de aposentadoria da ora impetrante, determinando, em consequência, ao E. Tribunal Regional Federal da 2ª Região (órgão pagador) a **suspensão do pagamento** concernente à parcela relativa à GAE cumulativamente com os **quintos incorporados, oriundos da função comissionada FC-5**, bem assim “a emissão de novo ato escoimado da irregularidade que motivou o julgamento” ora objeto da presente impetração.

A autora desta impetração mandamental sustenta violação à garantia do devido processo legal, ofensa à irredutibilidade do estipêndio funcional, transgressão a situação juridicamente já consolidada e consumação da decadência do direito do órgão de controle de invalidar a vantagem por ela percebida, aduzindo, ainda, os seguintes fundamentos:

(...)

Embora a **aposentadoria** houvesse sido **concedida** à servidora pública ora impetrante **em 07/01/2016**, e o E. Tribunal de Contas da União viesse a apreciar-lhe a legalidade em ato de que referida impetrante teve ciência em 20/12/2016, o fato é que **a autora deste “writ” vinha percebendo, cumulativamente, as vantagens pecuniárias há mais de 08 (oito) anos, vale dizer, desde 01/12/2008, sem qualquer solução de continuidade.**





Sendo esse o contexto, passo a apreciar o pedido de medida cautelar. E, ao fazê-lo, tenho para mim, em juízo de estrita delibação, que se reveste de plausibilidade jurídica a pretensão que a ora impetrante formulou nesta sede mandamental.

Impressiona-me, ao menos para efeito de formulação de um juízo de caráter estritamente delibatório, a alegação de suposta ofensa ao postulado da segurança jurídica, considerado o fato de que a vantagem pecuniária percebida pela ora impetrante foi-lhe suprimida depois de mais de 08 (oito) anos de ininterrupto pagamento!

**A fluência de tão longo período de tempo culminou por consolidar justas expectativas no espírito de referida servidora pública e, também, por nela incutir a confiança da plena regularidade dos atos estatais praticados, não se justificando – ante a aparência de direito que legitimamente resulta de tais circunstâncias – a ruptura abrupta da situação de estabilidade em que se mantinham, até então, as relações de direito público entre essa agente estatal, de um lado, e o Poder Público, de outro.**

Cumprir observar, neste ponto, o fato de o entendimento ora exposto – ao reconhecer que **o decurso do tempo pode constituir, mesmo excepcionalmente, fator de legitimação e de estabilização de determinadas situações jurídicas** – encontrar apoio no magistério da doutrina (ALMIRO DO COUTO E SILVA, “Princípios da Legalidade e da Administração Pública e da Segurança Jurídica no Estado de Direito Contemporâneo”, “in” RDP 84/46-63; WEIDA ZANCANER, “Da Convalidação e da Invalidação dos Atos Administrativos”, p. 73/76, item n. 3.5.2, 3ª ed., 2008, Malheiros; HELY LOPES MEIRELLES, “Direito Administrativo Brasileiro”, p. 99/101, item n. 2.3.7, 34ª ed., atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho, 2008, Malheiros; CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, “Curso de Direito Administrativo”, p. 87, item n. 77, e p. 123/125, item n. 27, 26ª ed., 2009, Malheiros; MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO, “Direito Administrativo”, p. 87/88, item n. 3.3.15.4, 22ª ed., 2009, Atlas; MARÇAL JUSTEN FILHO, “Curso de Direito Administrativo”, p. 1.097/1.100, itens ns. XVII.1 a XVII.3.1, 4ª ed., 2009, Saraiva; GUSTAVO BINENBOJM, “Temas de Direito Administrativo e Constitucional”, p. 735/740, itens ns. II.2.2 a II.2.2.2, 2008, Renovar; RAQUEL MELO URBANO DE CARVALHO, “Curso de Direito Administrativo”, p. 78/94, itens ns. 8 a 8.4, 2008, Podium; LÚCIA VALLE FIGUEIREDO, “Curso de Direito Administrativo”, p. 257/260, itens ns. 3.2 a 4, 9ª ed., 2008, Malheiros; MATEUS EDUARDO SIQUEIRA NUNES BERTONCINI, “Princípios de Direito Administrativo Brasileiro”, p. 178/180, item n. 4.5.7, 2002, Malheiros; SÉRGIO FERRAZ, “O princípio da segurança jurídica em face das reformas constitucionais”, “in” Revista Forense, vol. 334/191- -210; RICARDO LOBO TORRES, “A Segurança Jurídica e as Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar”, p. 429/445, “in” “Princípios e Limites da Tributação”, coordenação de Roberto Ferraz, 2005, Quartier Latin, v.g.).

**A essencialidade do postulado da segurança jurídica e a necessidade de respeitarem-se situações consolidadas no tempo, amparadas pela boa-fé do cidadão (ou, como na espécie, da servidora pública em causa), representam**





**fatores a que o Judiciário não pode ficar alheio, como resulta da jurisprudência que se formou no Supremo Tribunal Federal:**

(...)

É, também, por essa razão que concedo a medida cautelar ora postulada, pois **se revela importante considerar, para esse efeito, o caráter essencialmente alimentar dos valores em questão**, na linha do que tem sido iterativamente proclamado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (RTJ 110/709 – RTJ 117/1335, v.g.), inclusive por aquela que se formou sob a égide do vigente ordenamento constitucional (RTJ 136/1351 – RTJ 139/364-368 – RTJ 139/1009 – RTJ 141/319 – RTJ 142/942, v.g.).

A ponderação dos valores em conflito – o interesse da Administração Pública, de um lado, e a necessidade social de preservar a integridade do caráter alimentar que tipifica o valor dos rendimentos auferidos pelos aposentados, de outro – **leva-me a vislumbrar ocorrente, na espécie, uma clara situação de grave risco a que estará exposta a parte ora impetrante, privada de valores essenciais à sua própria subsistência.**

Sendo assim, em juízo de estrita delibação e sem prejuízo de ulterior reexame da pretensão mandamental deduzida na presente sede processual, **defiro o pedido de medida liminar, em ordem a determinar, até final julgamento desta ação de mandado de segurança, e unicamente em relação à ora impetrante, a suspensão cautelar da eficácia da deliberação proferida pelo E. Tribunal de Contas da União, consubstanciada no Acórdão nº 2.784/2016 (Processo nº TC 014.413/2016- 7).**  
(Grifos nossos)

Não foi em outra direção a decisão proferida nos autos do Mandado de Segurança nº 35.193/DF, **Relator Ministro Roberto Barroso.**

**Ementa:** DIREITO ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. TCU. APOSENTADORIA. QUINTOS. INCORPORADOS. OFICIAL DE JUSTIÇA AVALIADOR.

1. Plausibilidade das alegações: o direito pleiteado, afastado pelo TCU na análise da legalidade do ato concessório da aposentadoria, já havia sendo usufruído pelo servidor antes de requerida a passagem para inatividade. Princípios da Segurança Jurídica, proteção da confiança e da boa-fé (MS 33.727, Rel. Ministro Celso de Melo).

2. Perigo na demora demonstrado.

3. Medida liminar deferida.

Como se nota, essas recentes decisões da Suprema Corte que, baseando-se nos princípios da segurança jurídica, proteção da confiança e boa-fé, têm dado proteção ao direito de servidores que tiveram seus atos de aposentadoria revisados pelo





Tribunal de Contas da União em virtude da suposta ilegalidade na incorporação de valores, não restando dúvida de que a Administração Pública deva respeitar as situações consolidadas no tempo, amparadas pela boa-fé das pessoas envolvidas, sobretudo quando se tratar de supressão de verba alimentar.

É importante salientar que há mais de 15 anos e até a edição da RC nº 27/2017, o TCE-MT fixou entendimento firme e expresso em várias decisões autorizando a incorporação de vantagens de cargo comissionado ou função gratificada aos proventos de aposentadoria, como se vê abaixo:

#### **DECISÃO ADMINISTRATIVA Nº 16/2002**

O EGRÉGIO TRIBUNAL PLENO decidiu, por maioria, acompanhando o voto do conselheiro presidente Branco de Barros, que acerca da aplicabilidade do artigo 140 da Constituição do Estado, nos processos de aposentadoria posterior à implantação de subsídio para a carreira, aplica-se o disposto na alínea "b" do artigo 140 da Constituição Estadual, a todos os servidores públicos do Estado de Mato Grosso, uma vez implementados os requisitos para a concessão do benefício, no que se refere a cargo em comissão; quanto às outras vantagens (ou gratificações da atividade, na linguagem do legislador constituinte estadual), uma vez adotada a política de subsídio para carreira, não serão mas devidas porque as mesmas já foram aglutinadas ao subsídio correspondente ao seu cargo, classe e nível. Vencidos, em parte, os senhores conselheiros ANTONIO JOAQUIM e VALTER ALBANO, que votaram no sentido do Tribunal Pleno negar registro a todo ato de aposentadoria cujo cálculo de proventos contemple qualquer tipo de acréscimo aos proventos originários de subsídios, declarando de plano sua ilegalidade e restituindo os autos ao órgão de origem para retificação, sob pena de transformar o dispositivo constitucional (§ 4º, artigo 39, Constituição Federal) em letra morta.

**Acórdão nº 1.423/2007 (DOE, 18/06/2007). Previdência. Benefício. Cargo em comissão ou função de confiança já extintos, transformados ou alterados. Possibilidade de incorporação aos proventos, observadas a legislação e as regras para o cálculo.**

Caso não seja possível a correção dos valores pagos à época do efetivo exercício, os cálculos da incorporação aos proventos, da gratificação prevista no artigo 220 da Lei Complementar nº 4/1990 e na alínea "b" do parágrafo único do artigo 140 da Constituição Estadual, pelo exercício de cargo em comissão ou função de confiança já extintos, transformados ou alterados, devem levar em conta os valores atualmente pagos aos cargos e funções similares ou assemelhados.

**Resolução de Consulta nº 30/2010 (DOE, 07/05/2010). Previdência. Benefício. Incorporação de cargo em comissão ou de função gratificada previstas pelo art.**





**140, parágrafo único, alínea “b”, da Constituição Estadual, após a implantação do subsídio e a entrada em vigor do cálculo pela média contributiva nos termos da EC nº 41/2003.**

1. As incorporações dos cargos em comissão ou da função gratificada nos proventos de aposentadoria previstas pelo artigo 140, parágrafo único, alínea “b”, da Constituição Estadual, anteriores a 20/02/2004 (data da regulamentação do cálculo pela média contributiva, para as aposentadorias previstas no artigo 40, § 1º, incisos I, II, e III, e § 5º da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 41/2003 e, na regra de transição prevista no artigo 2º da mesma emenda), deverão constar apartadas do subsídio, nos termos da Decisão Administrativa nº 16/2002/TCE-MT, ou seja, serão computados fora deste valor único.

2. As incorporações dos cargos em comissão ou da função gratificada nos proventos de aposentadoria previstas pelo artigo 140, parágrafo único, alínea “b”, da Constituição Estadual, após 20/02/2004 (para as aposentadorias previstas no artigo 40, § 1º, incisos I, II, e III, e § 5º da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 41/2003 e, na regra de transição prevista no artigo 2º da mesma emenda), deverão acompanhar a Resolução de Consulta nº 09/2008 TCE-MT.

Os precedentes acima mencionados devem ser observados e respeitados numa eventual tomada de decisão, por força de expressa previsão contida no artigo 926 do novo CPC, o qual estabelece que **“Os Tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente”**. (negritei)

É oportuno destacar que o presente reexame de tese prejudgada propõe também a modulação dos efeitos da Resolução de Consulta nº 27/2011-TP, com base nos seguintes fundamentos:

“A modulação dos efeitos da decisão é permitida na hipótese de alteração da jurisprudência com vistas a garantir o interesse social e a segurança jurídica, nos termos do § 3º do art. 927 do Código de Processo Civil:

Art. 927. Os juízes e os tribunais observarão:

§ 3º Na hipótese de alteração de jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal e dos tribunais superiores ou daquela oriunda de julgamento de casos repetitivos, pode haver modulação dos efeitos da alteração no interesse social e no da segurança jurídica.”

(...)

Pois bem. No caso em tela restam preenchidos os três requisitos necessários para modulação dos efeitos: i) alteração de jurisprudência; ii) interesse social; e iii) segurança jurídica.





A alteração jurisprudencial está fartamente demonstrada no item 1 desta proposta, uma vez que o TCE-MT possui vários julgados anteriores à RC 27/2017 que permitem a incorporação de valores percebidos em razão do exercício de cargo em comissão ou função gratificada aos proventos de aposentadoria.

(...)

Nessa linha de mudança drástica de entendimento, esta Corte de Contas já se utilizou da modulação dos efeitos, inclusive *pro futuro*, com a finalidade de garantir a segurança jurídica (...).

O art. 23 da **Lei nº 13.655/2018, que alterou o Decreto-Lei nº 4657/1942 (Lei de Introdução as normas do Direito Brasileiro - LINDB)**, destacado no relatório da Secex-Previdência, não deixa dúvidas quanto à **obrigatoriedade da modulação dos efeitos das decisões administrativa, controladora ou judicial quando estabelecer interpretação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito:**

**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.

No mesmo sentido, **o art. 24 da LINDB**, também destacado no relatório da Secex Previdência, estabelece que **a revisão da norma deverá levar em conta as orientações gerais da época (respeito aos precedentes), vedando que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas, veja-se:**

**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)

A Lei Orgânica do TCE-MT estabelece, no seu art. 50, que “a decisão em





processo de consulta, tomada por maioria de votos, terá força normativa, constituindo prejulgamento de tese **a partir de sua publicação e vinculando o exame de feitos sobre o mesmo tema**". (negritei)

Na mesma esteira, o artigo 238 da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno – TCE), **também impõe a adoção de efeitos prospectivos**, conforme a seguinte disposição:

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

Nesse contexto, é **necessário que seja adotada a solução proposta pelo Ministério Público de Contas, contida no Parecer nº 4783/2018**, *“..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 do 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.”*

Diante de todo o exposto, considerando os fundamentos jurídicos trazidos aos autos, os precedentes do Supremo Tribunal Federal, a firme e consolidada jurisprudência deste Tribunal de Contas, **acolho o Parecer nº 4783/2018 do Ministério Público de Contas, da lavra do Procurador-geral de Contas, Dr. Getúlio Velasco Moreira Filho, VOTO pelo CONHECIMENTO** do presente Reexame de Tese Prejulgada, e, no mérito, pela **aprovação de alteração da Resolução de Consulta nº 27/2017**, com a redação que ora submeto a este Egrégio Plenário, com o seguinte verbete de Resolução:

Resolução de Consulta nº \_\_\_/2019. 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 de 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 como voto.

Cuiabá, 19 de março de 2019.

**CONSELHEIRO GUILHERME ANTONIO MALUF**  
Relator

