



PROTOCOLO Nº	34.943-7/2017
PRINCIPAL	TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO
ASSUNTO	CONSULTA – REEXAME DE TESE PREJULGADA
RELATOR	CONSELHEIRO GULHERME MALUF
REVISOR	CONSELHEIRO LUIZ HENRIQUE LIMA

### VOTO VISTA

Sr. Presidente,  
Srs. Conselheiros,  
Sra. Conselheira,  
Sr. Procurador Geral do Ministério Público de Contas,

1. Trata-se de propositura de reexame da tese prejudgada na Resolução de Consulta nº 27/2017, apresentada pelo Conselheiro Substituto Ronaldo Ribeiro de Oliveira, nos termos autorizativos do artigo 237, *caput*, da Resolução Normativa nº 14/2007 – Regimento Interno deste Tribunal de Contas<sup>1</sup>. A tese prejudgada, cuja relatoria original foi do Conselheiro Moisés Maciel, vige com o seguinte conteúdo normativo:

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.

2. Neste sentido, a propositura de reexame visa a inserção de regra para a modulação dos efeitos da resolução de consulta, bem como a alteração quanto à

<sup>1</sup> 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.





exclusão da exigência de implementação dos requisitos de aposentação cumulativamente com os requisitos de incorporação para se ter o direito de levar os valores incorporados ou incorporáveis para a inatividade.

3. Com efeito, o proponente argumentou que não é possível se extrair da exegese da EC nº 20/1998 a exigência, para fins da mencionada incorporação, de que o servidor público devesse reunir, em data anterior à sua publicação, isto é, em 15/12/1998, os requisitos para aposentadoria, de forma 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.

4. Quanto à modulação dos efeitos, propõe-se na peça de reexame que sejam modulados os efeitos da Resolução de Consulta nº 27/2017, de forma a se permitir uma transição menos abrupta na aplicação da novel jurisprudência desta Corte de Contas, de forma a que os seus efeitos não retroajam, atingindo situações já consolidadas, resguardando-se o direito daqueles servidores que implementaram os requisitos de incorporação até a data de sua publicação.

5. Propôs o reexame do prejulgado em comento, sugerindo que a ementa da Resolução de Consulta nº 27/2017 seja aprovada com a seguinte redação:

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.

6. A proposta de reexame apresentada neste processo tem por escopo corrigir suposto equívoco cometido na Resolução de Consulta nº 27/2017, ao se exigir, para fins de incorporação aos proventos de aposentadoria dos valores referentes ao





exercício de cargo comissionado ou de função gratificada, dois requisitos cumulativos, quais sejam:

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, a exemplo do previsto no art. 140, parágrafo único, "b", da Constituição do Mato Grosso c/c art. 220 da Lei Complementar nº 04/1990, até a data de 15/12/1998.

## I. Parecer da Consultoria Técnica

7. Em seu parecer, a Consultoria Técnica justificou que devem ser mantidos os requisitos de incorporação e requisitos de aposentadoria até 15/12/1998 contidos na Resolução de Consulta nº 27/2017, e que deve ser acrescentado o seguinte dispositivo:

**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.

8. Os autos foram submetidos ao Ministério Público de Contas, que por intermédio do então Procurador Geral Getúlio Velasco Moreira Filho, converteu a emissão de parecer no Pedido de Diligências nº 29/2018, nos seguintes termos:

Pelo exposto, de modo a atribuir ao novel posicionamento da Corte de Contas eficácia coerente com a repercussão jurídica, política e social que o tema enseja, o **Ministério Público de Contas**, conforme suas atribuições institucionais:

a) requer o retorno dos autos à **Consultoria Técnica** para esclarecer acerca dos





efeitos que devam ser conferidos à Resolução de Consulta nº 27/2017 em relação às situações jurídicas pendentes, bem como tecer outras considerações que entender pertinentes.

b) sugere, ainda, o encaminhamento dos autos do processo à **Secretaria** de Controle Externo de Atos de Admissão de Pessoal e Regime Próprio de **Previdência Social**, uma vez que, trata-se de temática afeta à questão previdenciária, a fim de enriquecer o debate jurídico e contribuir para o aperfeiçoamento e pluralização do processo de tomada de decisão acerca do tema.

c) Após, **retornem os autos** ao Ministério Público de Contas para emissão de parecer, nos termos do art. 99, III do Regimento Interno desta Egrégia Corte de Contas.

9. Em análise do item “a” do Pedido de Diligência, a Consultoria Técnica ratificou as conclusões apresentadas no Parecer nº 89/2017 e justificou que o novo entendimento conferido pela Resolução de Consulta nº 27/2017 deve ocorrer desde a sua divulgação, abrangendo os processos concedidos pela Administração Pública após a sua regular publicação que ocorreu na data de 24/10/2017, com fundamento no art. 238, caput, da Resolução nº 14/2007.

## II. Relatório Técnico da Secex de Controle Externo de Previdência

10. Conforme diligência do Ministério Público de Contas os autos foram encaminhados à Secex de Previdência, que apresentou um profundo estudo técnico em que ao final sugeriu a seguinte ementa para a Resolução de Consulta nº 20/2017:

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. 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.

### III. Parecer do Ministério Público de Contas

11. O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer nº 4.738/2018, da lavra do então Procurador Geral Getúlio Velasco Moreira Filho opinou 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 às 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.

#### **IV. Voto do Conselheiro Guilherme Maluf**

12 Na Sessão Ordinária do Tribunal Pleno do dia 19/03/2019, o Relator Conselheiro Guilherme Antônio Maluf acolheu o Parecer nº 4.783/2018 do Ministério Público de Contas, da lavra do Procurador-geral, Getúlio Velasco Moreira Filho e votou pelo conhecimento do presente Reexame de Tese, e, no mérito, pela aprovação da alteração da Resolução de Consulta nº 27/2017, nos seguintes termos:

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.

13. Após o voto do Relator Conselheiro Guilherme Antônio Maluf, os Conselheiros Luiz Carlos Pereira e Ronaldo Ribeiro, que estavam substituindo, respectivamente, os Conselheiros Interinos Isaias Lopes da Cunha e João Batista Camargo, solicitaram vista compartilhada dos autos, o que foi concedido pelo Presidente.





## V. Voto do Conselheiro Luiz Carlos Pereira

14. Na Sessão Ordinária do Tribunal Pleno do dia 26/03/2019, o Revisor Conselheiro Luiz Carlos Pereira, manifestou seu voto-vista no qual acolheu em parte o Parecer Ministerial nº 4.783/2018, subscrito pelo Procurador-Geral de Contas à época, Getúlio Velasco Moreira Filho, e, em divergência parcial com o voto proferido pelo eminente Conselheiro Guilherme Maluf, votou pelo conhecimento do presente Reexame de Tese Prejudgada, e, no mérito, pela aprovação de alteração da Resolução de Consulta nº 27 /2017, submetendo ao Egrégio Plenário 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 no caso de subsídio;

B. Os valores incorporados antes da implantação da política de remuneração por meio de subsídio deverão ser gradualmente absorvidos por ocasião das revisões ou reajustes deste;

C. O benefício a ser concedido deverá se sujeitar ao teto da carreira mesmo após a incorporação de vantagens;





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.

3. Esta Resolução de Consulta se aplica imediatamente a todos os casos pendentes de julgamento neste Tribunal, sendo vedada a sua incidência retroativa para revisar atos cujo registro já foi objeto de deliberação pelo Tribunal de Contas do Estado.

15. Após o voto do Primeiro Revisor, o Conselheiro Ronaldo Ribeiro pediu a prorrogação do seu pedido de vista dos autos.

## VI. Voto do Conselheiro Ronaldo Ribeiro

16. Na Sessão Ordinária do Tribunal Pleno do dia 07/05/2019, o Segundo Revisor, Conselheiro Ronaldo Ribeiro apresentou voto-vista tendo acolhido parcialmente o parecer da Consultoria Técnica, o Relatório Técnico da Secex de Previdência e o parecer do Ministério Público de Contas, e acompanhou parcialmente os votos do Conselheiro Guilherme Maluf e do Conselheiro Luiz Carlos Pereira, e votou no sentido de propor duas ementas, quais sejam:

**MATO GROSSO PREVIDÊNCIA. CONSULTA. PREVIDÊNCIA.  
INCORPORAÇÃO DIRETAMENTE AOS PROVENTOS DE  
APOSENTADORIA. 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 artigo 140, parágrafo único, alínea “b”, da Constituição Estadual c/c artigo 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. Considerando a mudança da jurisprudência deste Tribunal, o novo entendimento firmado nesta Resolução não se aplica aos servidores ativos e inativos que implementaram os requisitos para aposentação e incorporação até a data da publicação da Resolução de Consulta nº 27/2017, considerando os





princípios da segurança jurídica, da boa-fé objetiva e da proteção da confiança, bem como as disposições previstas nos artigos 23 e 24 da LINDB.

**CONSULTA. PREVIDÊNCIA. INCORPORAÇÃO NA ATIVIDADE. CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO GRATIFICADA. POSSIBILIDADE. PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS.**

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

- A. Existência de lei específica, sendo vedada sua retroatividade para beneficiar situações anteriores à data da sua publicação;
- B. Incorporação na atividade e durante o tempo mínimo estabelecido pela lei;
- C. Impossibilidade de incorporação após a implantação de política de remuneração por meio de subsídio, respeitadas as regras de transição presentes na legislação de cada ente, com base nas decisões do TCE-MT;
- D. Incidência de contribuição previdenciária a partir do cumprimento dos requisitos de incorporação na remuneração do servidor, a fim de atender aos princípios contributivo e do equilíbrio financeiro e atuarial.

Revogam-se as disposições em contrário aos entendimentos firmados nesta Resolução.

17. Após a apresentação do voto vista pelo Segundo Revisor Conselheiro Ronaldo Ribeiro, o Relator Conselheiro Guilherme Antônio Maluf acolheu integralmente o voto vista.

18. Para fundamentar melhor meu convencimento sobre tão relevante matéria, solicitei e obtive vista dos autos, sendo que os demais Conselheiro Presentes na sessão decidiram aguardar o voto-vista para se manifestarem.

**VII. Voto Vista do Conselheiro Luiz Henrique Lima**





19. Preliminarmente, julgo necessário sublinhar a importância do tema em debate, tanto no que concerne ao critério da materialidade, pelo seu impacto potencial nas finanças previdenciárias, quanto pelo da relevância, uma vez que disciplina a interpretação de regras de cálculo de aposentadorias aplicáveis a centenas de servidores que durante anos ou décadas contribuíram para os entes previdenciários além dos valores proporcionais ao vencimento ou subsídio, também sobre os valores dos cargos em comissão ou funções gratificadas, na expectativa de alcançar uma remuneração compatível quando na inatividade.

20. Destaco igualmente a qualidade dos estudos jurídicos, pareceres e votos anteriormente mencionados e que, praticamente, exauriram o estudo da matéria sob as mais diversas perspectivas. Em reverência a tais manifestações, evitarei repeti-las.

21. Após um ano e meio de trâmite processual, restaram duas propostas para deliberação do Tribunal Pleno: a do Conselheiro Guilherme Maluf, que acolheu o Segundo Voto Revisor do Conselheiro Ronaldo Ribeiro, e a do Conselheiro Luiz Carlos Pereira, que formulou o Primeiro Voto Revisor. No intuito de tornar mais clara a análise, apresento o conteúdo de ambas na tabela a seguir.

<b>C. Luiz Carlos Pereira (Voto Vista)</b>	<b>C. Guilherme Maluf (Voto Vista C. Ronaldo Ribeiro)</b>
<p>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.</p> <p>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.</p> <p>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</p>	<p>Resolução de Consulta nº___/2019. MATO GROSSO PREVIDÊNCIA. CONSULTA. PREVIDÊNCIA. INCORPORAÇÃO DIRETAMENTE AOS PROVENTOS DE APOSENTADORIA. CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO GRATIFICADA. EC 20/98. REVOGAÇÃO TÁCITA DE DISPOSITIVOS INCOMPATÍVEIS COM AS NOVAS REGRAS.</p> <p>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 artigo 140, parágrafo único, alínea “b”, da Constituição Estadual c/c artigo 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.</p> <p>2. Considerando a mudança da jurisprudência deste Tribunal, o novo entendimento firmado nesta Resolução não se aplica aos servidores ativos e inativos que implementaram os requisitos para aposentação e incorporação até a data da</p>





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 no caso de subsídio;

**B.** Os valores incorporados antes da implantação da política de remuneração por meio de subsídio deverão ser gradualmente absorvidos por ocasião das revisões ou reajustes deste;

**C.** O benefício a ser concedido deverá se sujeitar ao teto da carreira mesmo após a incorporação de vantagens;

**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.

**3.** Esta Resolução de Consulta se aplica imediatamente a todos os casos pendentes de julgamento neste Tribunal, sendo vedada a sua incidência retroativa para revisar atos cujo registro já foi objeto de deliberação pelo Tribunal de Contas do Estado.

publicação da Resolução de Consulta nº 27/2017, considerando os princípios da segurança jurídica, da boa-fé objetiva e da proteção da confiança, bem como as disposições previstas nos artigos 23 e 24 da LINDB.

**CONSULTA. PREVIDÊNCIA. INCORPORAÇÃO NA ATIVIDADE. CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO GRATIFICADA. POSSIBILIDADE. PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS.**

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

**A.** Existência de lei específica, sendo vedada sua retroatividade para beneficiar situações anteriores à data da sua publicação;

**B.** Incorporação na atividade e durante o tempo mínimo estabelecido pela lei;

**C.** Impossibilidade de incorporação após a implantação de política de remuneração por meio de subsídio, respeitadas as regras de transição presentes na legislação de cada ente, com base nas decisões do TCE-MT;

**D.** Incidência de contribuição previdenciária a partir do cumprimento dos requisitos de incorporação na remuneração do servidor, a fim de atender aos princípios contributivo e do equilíbrio financeiro e atuarial.

22. A leitura de ambos enunciados evidencia a existência de inúmeras convergências entre as duas propostas. Com efeito, verifico idêntica redação no item 1, que mantém a redação original da Resolução de Consulta nº 27/2017. Quanto ao item 2 no enunciado do Conselheiro Luiz Carlos Pereira, a redação do seu caput é praticamente igual à redação do segundo enunciado do Conselheiro Guilherme Maluf, relativo aos servidores em atividade. Da mesma forma, há similitude na condição prevista na letra D do item 2 da proposta do Conselheiro Luiz Carlos Pereira com a letra D do segundo enunciado do Conselheiro Guilherme Maluf.

23. Assim, tanto um como outro voto conferem interpretação idêntica a diversos aspectos relacionados à tese, objeto de reexame.





24. Identifico, todavia, divergências importantes, merecedoras de atento exame para a definição do meu voto.

25. A primeira delas é a modulação de efeitos, presente no item 2 do primeiro enunciado proposto pelo Conselheiro Guilherme Maluf e ausente no enunciado do Conselheiro Luiz Carlos Pereira. Nas suas razões, o Conselheiro Luiz Carlos Pereira argumenta, em síntese, que não é aplicável o art. 23<sup>2</sup> da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB (Decreto-Lei nº 4.657/1942, com as alterações da Lei nº 13.655/2018), porque, a seu juízo, o regramento introduzido pela Emenda Constitucional nº 20/1998 não é indeterminado e é autoaplicável. Por seu turno, o Conselheiro Ronaldo Ribeiro argumentou que a intenção do legislador é preservar a relação jurídica já constituída e a boa-fé existente entre administrados e o poder público, citando doutrina e jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça.

26. Quanto à modulação de efeitos, penso que é medida necessária, não apenas em observância aos arts. 23 e 30<sup>3</sup> da LINDB, conforme bem apontado pelo Ministério Público de Contas, mas também pelos critérios de coerência com julgados recentes desta Corte de Contas e de respeito aos princípios da proteção de confiança e da segurança jurídica.

27. Explico: o Conselheiro Luiz Carlos Pereira entende que a interpretação que vinha sendo adotada pelo TCE-MT até a Resolução de Consulta nº 27/2017 constituía flagrante violação do regramento instituído pela Emenda Constitucional nº 20/1998. Penso que, na atual composição do TCE-MT, ninguém discorda desse entendimento, tanto que é idêntico o item 1 dos dois Votos remanescentes, que reproduz o teor daquela Resolução de Consulta. Todavia, é fato que referida interpretação errônea prevaleceu entre 1998 e 2017 e foi empregada como fundamento válido para um número expressivo de atos de incorporação de servidores estaduais e municipais de todos os poderes, muitos já aposentados e outros tantos em atividade.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Art. 30. As autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas.





28. Recentemente, todos nós participamos de um outro debate acerca de reexames de teses envolvendo critérios para cálculo dos limites da despesa total com pessoal. Refiro-me às Resoluções de Consulta nº 28/2016 e nº 29/2016, revogadas, respectivamente, pelas Resoluções de Consulta nº 17/2018 e nº 19/2018. Pois bem, embora os enunciados anteriores estivessem em flagrante contradição com a Lei de Responsabilidade Fiscal e com princípios elementares da Contabilidade Pública, e mesmo tendo vigorado por pouco mais de um ano, esta Corte de Contas, a meu ver acertadamente, entendeu, por unanimidade, modular os efeitos das novas e corretas interpretações, de modo a não prejudicar aqueles que agiram de boa-fé confiando numa orientação do órgão de controle externo. No primeiro caso, a modulação foi até 2020 e no segundo até 2022. Ou seja: para uma interpretação equivocada que não durou sequer dois anos, mas cuja alteração poderia impactar a emissão de pareceres prévios sobre as contas do governador e dos prefeitos, o TCE modulou os efeitos da nova interpretação para só vigorarem plenamente quatro anos depois. Na situação ora em exame, estamos diante de um entendimento que prevaleceu por dezenove anos e não se pretende atender nenhuma situação posterior a outubro de 2017, quando foi aprovada a Resolução de Consulta nº 27/2017, mas apenas não prejudicar aqueles servidores que de boa-fé alcançaram suas incorporações dentro dos normativos legais vigentes – e cuja inconstitucionalidade não foi declarada.

29. Por oportuno, esclareço que solicitei à Secretaria de Gestão de Pessoas que realizasse cálculos exemplificativos dos valores a serem percebidos na inatividade em diversas hipóteses. Ficou evidenciado que, caso aplicada a modulação de efeitos nos moldes propostos pelo Conselheiro Ronaldo Ribeiro, nenhum servidor do TCE perceberá nenhum centavo a mais na aposentadoria do que o que já recebe em atividade; nenhum servidor receberá na aposentadoria nenhum centavo acima do teto que já se aplica aos servidores ativos e nenhum servidor receberá nenhum centavo de benefício previdenciário que não corresponda às contribuições recolhidas durante o seu período de atividade. De outro lado, se não houver modulação de efeitos, haverá significativa redução remuneratória para muitos servidores quando da passagem à inatividade e tal redução será proporcionalmente maior quanto menor for o valor hoje percebido. Isso porque as faixas salariais mais altas já têm hoje o valor incorporado alcançado pelo redutor do teto constitucional, o que não ocorre com as menores.





30. Assim, considero justa e necessária a modulação de efeitos com a redação prevista no item 2 do primeiro enunciado do Conselheiro Guilherme Maluf.

31. Outra divergência marcante é a presença na letra C do item 2 do enunciado proposto pelo Conselheiro Luiz Carlos Pereira da limitação do valor da aposentadoria ao teto de carreira, hipótese não cogitada no enunciado do Conselheiro Guilherme Maluf, que remete ao teto remuneratório fixado na Constituição da República, em seu art. 37, XI.

32. Argumenta o Conselheiro Luiz Carlos Pereira que sua interpretação é a que mais se adequa à teleologia do §2º do art. 40 da Constituição e a que lhe permite maior efetividade. Todavia, não é essa a interpretação contida na Portaria MPS nº 402/2008 e na Nota nº 77/2014 CGNAL/DRPSP/SPPS/MPS, minuciosamente analisadas na manifestação da Secex Previdência. Ademais, há consolidado entendimento do Supremo Tribunal Federal que:

*“os servidores que ingressaram no serviço público antes da Emenda Constitucional nº 41/2003, mas que se aposentaram após a referida emenda, possuem direito à paridade remuneratória e à integralidade no cálculo de seus proventos, desde que observadas as regras de transição especificadas nos arts. 2º e 3º da Emenda Constitucional nº 47/2005” (RE 590.260, Rel. Min. Ricardo Lewandowski).*

33. Em outra vertente, no RE 593.063, o mesmo STF assentou que *“não existe contribuição previdenciária sobre verba não incorporável aos proventos de aposentadoria do servidor público (...)”*. Disso se deduz, que se sobre os valores incorporados incidiram anos a fio os descontos da contribuição previdenciária, dos servidores e patronal, logicamente tais valores compõem a base de cálculo do benefício previdenciário, sob pena de enriquecimento ilícito da administração previdenciária e de violação ao princípio contributivo.

34. Finalmente, a condição presente na letra A do item 2 da proposta do Conselheiro Luiz Carlos Pereira diverge daquela constante na letra B do segundo enunciado do Conselheiro Guilherme Maluf. Vejamos:

**C. Luiz Carlos Pereira (Voto Vista)**

**C. Guilherme Maluf (Voto Vista C. Ronaldo Ribeiro)**





A. Incorporação na atividade e durante o tempo mínimo estabelecido pelo instrumento normativo, sendo vedada no caso de subsídio;

B. Incorporação na atividade e durante o tempo mínimo estabelecido pela lei;

35. Mais uma vez me inclino para a solução proposta pelo Conselheiro Ronaldo Ribeiro e acolhida pelo Conselheiro Guilherme Maluf. Em primeiro lugar porque a expressão “lei” é mais adequada e restritiva que “instrumento normativo”. Em segundo lugar, porque a condição presente na letra A da segunda proposta e inexistente na primeira (Existência de lei específica, sendo vedada sua retroatividade para beneficiar situações anteriores à data da sua publicação) a meu ver é suficiente para contemplar a preocupação com possíveis abusos ensejadores de privilégios indevidos. De outro lado, a condição da letra C da segunda proposta estende a modulação de efeitos aos servidores em atividade (“Impossibilidade de incorporação após a implantação de política de remuneração por meio de subsídio, respeitadas as regras de transição presentes na legislação de cada ente, com base nas decisões do TCE-MT”).

36. Assim, em linhas gerais, com as merecidas homenagens aos demais participantes de tão relevante e elevado debate, identifico no atual Voto do Conselheiro Guilherme Maluf a formulação juridicamente mais sólida e equilibrada para o deslinde do tema.

37. Todavia, entendo recomendável apresentar duas emendas de redação no intuito de aperfeiçoar a compreensão pelos jurisdicionados do novo entendimento.

38. A primeira diz respeito exatamente à redação da letra C do Voto do Conselheiro Guilherme Maluf acrescentando a expressão “então vigentes” com relação às decisões do TCE-MT. A redação emendada fica desta forma:

“C - Impossibilidade de incorporação após a implantação de política de remuneração por meio de subsídio, respeitadas as regras de transição presentes na legislação de cada ente, com base nas decisões **então vigentes** do TCE-MT”.





39. A segunda acrescenta ao final do primeiro enunciado a revogação expressa dos entendimentos pretéritos à Resolução de Consulta nº 28/2017, da seguinte forma:

(...) Ficam revogadas a Decisão Administrativa nº 16/2002 – TCE/MT, o Acórdão nº 874/2005, o Acórdão nº 1.423/2007 e a Resolução de Consulta nº 30/2010.

40. É como voto.

Cuiabá, 31 de maio de 2019.

(assinado digitalmente)

**LUIZ HENRIQUE LIMA**

Conselheiro Interino conforme Portaria nº 122/2017

