



PROCESSO Nº : 1.911-9/2014 (AUTOS DIGITAIS)
ASSUNTO : RECURSO ORDINÁRIO – ACÓRDÃO Nº 246/2015-SC
UNIDADE : FUNDO MUNICIPAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES DE SANTO ANTÔNIO DO LESTE
RECORRENTE : RONALDO MARTINS DE AMORIM
RELATOR : CONSELHEIRO JOSÉ CARLOS NOVELLI

PARECER Nº 4.418/2016

RECURSO ORDINÁRIO. EXERCÍCIO 2014. FUNDO MUNICIPAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES DE SANTO ANTÔNIO DO LESTE. CARGO DE CONTADOR. AMM-PREVI E CONSÓRCIO PREVI-MUNI. LEGALIDADE. EXCLUSÃO DAS DETERMINAÇÕES LEGAIS. PARECER PELA UNIFORMIZAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA EM RELAÇÃO À AMM-PREVI E PROVIMENTO DO RECURSO.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de **Recurso Ordinário** interposto pelo **Sr. Ronaldo Martins de Amorim**, gestor do Fundo Municipal de Previdência Social dos Servidores de Santo Antônio do Leste - PREVISAL, em face do **Acórdão nº 246/2015 – SC**, que julgou regulares, com determinações legais, as Contas Anuais de Gestão do exercício de 2014.

2. As razões recursais do gestor¹ visam a exclusão das determinações legais imputadas ao PREVISAL em razão da irregularidade **KB 10 (item 1.1)**, por entender injustas e desproporcionais, bem como contrárias a entendimentos desta Corte de Contas.

1. Documento Digital nº 14349/2016.



3. O recurso foi admitido pelo Conselheiro Relator², por preencher os requisitos de admissibilidade previstos no Regimento Interno do TCE/MT.
4. Submetidos os autos à Secex³, a Equipe Técnica manifestou pelo **provimento parcial do recurso**, para excluir as determinações constantes nos itens 3 e 4 do Acórdão nº 246/2015 – SC.
5. Vieram os autos para **manifestação ministerial**.
6. É o sucinto relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Admissibilidade

7. Inicialmente, cumpre destacar o acerto do Relator ao admitir o presente recurso ordinário, uma vez que o mesmo atende aos pressupostos de admissibilidade, nos termos do art. 63 e seguintes do Lei Orgânica deste Tribunal de Contas e art. 270 e seguintes do Regimento Interno do TCE/MT, quais sejam, legitimidade, interesse recursal e tempestividade.
8. A peça foi interposta por parte legítima (gestor), que manifestou interesse recursal (provimento do recurso ordinário para exclusão de determinações legais impostas) dentro do prazo legal (tempestividade).⁴
9. Assim, o *Parquet* de Contas corrobora com o **conhecimento** do presente recurso ordinário.

2.2. Preliminar

2. Documento Digital nº 18271/2016.
3. Documento Digital nº 177944/2016.
4. Segundo o Regimento Interno desta Corte de Contas, “Art. 270, §3º Independentemente da espécie recursal, o prazo para interposição do recurso é de 15 (quinze) dias, contados da publicação da decisão recorrida.” No caso, o prazo final para interposição do recurso se daria em 04/02/2016 (Certidão – Documento Digital n. 4862), tendo sido protocolado em 02/02/2016 (Termo de Aceite – Documento Digital n. 13924/2016), portanto, tempestivamente.



10. Preliminarmente, o recorrente suscita a **distribuição dos autos por dependência ante a conexão** a casos idênticos dos Fundos Municipais de Previdência Social vinculados ao Programa AMM-PREVI, que usufruem da prestação de serviço prestada pelo Consórcio PREVIMUNI e as decisões preferidas pelo Conselheiro Isaías Lopes da Cunha, relator da prestação de contas, no que tange à irregularidade de não provimento dos cargos de natureza permanente mediante concurso público (contador – KB 10).

11. Fundamentam suas alegações no art. 253 do Código de Processo Civil (Lei nº 5.869/1973), bem como no art. 128-A do Regimento Interno do TCE/MT, dispositivos que determinam a distribuição dos autos por dependência em decorrência de prevenção, conexão ou continência entre processos já distribuídos.

12. Assim, verificando que a determinação (de realização de concurso) constante no julgamento aqui atacado é idêntica à determinação constante no Acórdão nº 241/2015-SC (Processo nº 19356/2014 – Fundo de Previdência de Planalto da Serra), onde a tramitação é mais antiga, requer a **distribuição por dependência**, ante a evidente **prevenção do julgador**, a fim de garantir a segurança jurídica, bem como a **conexão entre os processos** elencados na peça recursal⁵.

13. A **Secex de Atos de Pessoal e RPPS** deixou de manifestar acerca da presente preliminar, tendo em vista que a matéria não está inclusa na sua competência técnica.

14. Sendo assim, **passa-se à análise ministerial**.

15. Sobre o assunto, é certo dizer que o art. 128-A do Regimento Interno permite a distribuição por dependência de processos conexos, bem como a aplicação subsidiária do Código de Processo Civil, entretanto, verifica-se que não cabe a aplicação desses dispositivos nos autos.

⁵ Documento Digital nº 14349/2016, fl. 6.



16. Isso porque, muito embora os processos elencados pelo recorrente possuam um ponto em comum, qual seja, a determinação legal decorrente da irregularidade na prestação de serviços contábeis junto aos Fundos Previdenciários vinculados ao AMM-PREVI, tratam, também, de toda a prestação de Contas Anuais de Gestão dos respectivos RPPS, as quais, analisam toda a gestão do jurisdicionado, devendo ser resguardada a individualidade do ente, de acordo com cada realidade, o que torna os processos distintos entre si.

17. Hipoteticamente, caso aplicado esse dispositivo como suscita a defesa do gestor, grande parte dos processos que aqui tramitam deveriam ser remetidos à relatoria de um único Conselheiro, visto que as contas anuais dos jurisdicionados possuem muitos pontos de controle em comum, assim como a causa de pedir.

18. Ademais, o art. 277 do Regimento Interno desta Corte é claro ao dispor que a “petição de recurso ordinário será juntada ao processo respectivo e encaminhada para o **sorteio eletrônico** de um Conselheiro relator”, o que ampara a distribuição conforme ocorrida nos autos.

19. Por outro lado, não deve ser desconsiderado que o Tribunal de Contas vem expedindo diversas decisões distintas para situações iguais ou semelhantes, no que tange aos fundos de previdências dos municípios que possuem os serviços contábeis prestados pelo Consórcio Previ-Muni, contratado pelo AMM-PREVI.

20. Tal situação, inclusive, foi salientada pelo Relator de origem destes autos, responsável pelo voto condutor do Acórdão nº 246/2015-SC, **Conselheiro Substituto Isaías Lopes da Cunha**, ao dizer que, “em que pese as inúmeras decisões deste Tribunal acerca da não obrigatoriedade de realização de concurso público para contador pelos fundos de previdência que aderiram ao Programa AMM-



PREVI”, em decorrência da independência e do livre convencimento do julgador, entendeu por manter a irregularidade nos autos submetidos à sua relatoria.

21. Destacou, ainda, o entendimento do Voto-Vista do Conselheiro Valter Albano, acolhido pela Relatora Jaqueline Jacobsen, no sentido de admitir a legalidade na prestação de serviços pelo Consórcio Previ-Muni, veja-se:

E síntese apertada do seu voto-vista, acolhido pela Relatora Jaqueline Jacobsen, o Conselheiro Valter Albano afirmou, entre outros, que:

- a) legalidade do processo e do respectivo contrato foi atestada por este Tribunal de Contas no Processo de Consulta 11.741-2/2004 (fl.3);
- b) o contrato ora questionado não é entre a AMM e a empresa Agenda Assessoria Planejamento e Informática Ltda, mas sim, entre a AMM e o CONSÓRCIO PREVIMUNI (fls. 5/6);
- c) não há necessidade de realização de licitação, pelo menos não até 2013, quando vence o referido contrato (fl.8);
- d) os fundos municipais previdenciários que aderiram ao AMM-PREI se beneficiam da prestação de serviços do consórcio, e portanto, não precisam fazer concurso nem precisam ter quadro próprio, um vez que sua gestão é terceirizada (fl.8);
- e) por fim, considerando que a gestão do fundo é terceirizada, não há necessidade de realização de concurso público para nomeação de contador e de controlador interno dos respectivos fundos (fl.9).

22. Como se vê, mesmo havendo diversas decisões em sua maioria no sentido de atestar a legalidade de tal situação, ainda existem julgadores que entendem de maneira diversa, permanecendo julgamentos contrários com relação à irregularidade.

23. É certo que o julgador pode decidir de acordo com o seu convencimento e entendimento, contudo, o Tribunal de Contas deve evitar decisões conflitantes para situações idênticas, em nome do princípio da segurança jurídica e da garantia de previsibilidade das decisões.

24. Logo, é compreensível e justo que o procurador constituído pelo recorrente, requeira a distribuição dos autos por dependência a fim de que a decisão aplicada em um feito seja igualitária às decisões expedidas nos outros processos que apresentem um ponto em comum, já que todos os feitos elencados em sua inicial



tratam das contas anuais de RPPS municipais que, ao aderirem ao Programa AMM-PREVI, passaram a ter seus serviços contábeis exercidos pelo Consórcio Previ-Muni e acabaram por incidir na irregularidade KB 10, classificada por esta Corte de Contas.

25. Sendo assim, em que pese a impossibilidade de atender o pedido nos moldes solicitado pelas recorrentes, vê-se a possibilidade de aplicar a solução estabelecida pelo art. 246 do Regimento Interno do TCE/MT, que trata sobre o incidente de **uniformização de jurisprudência**, *in verbis*:

Art. 246. O Conselheiro relator, de ofício ou por provocação da parte interessada, antes de proferir seu voto, poderá **solicitar em preliminar, a qualquer tempo, o pronunciamento do Tribunal Pleno acerca de interpretação de direito, quando, no curso do processo, verificar que a interpretação que está sendo adotada é diferente da que lhe foi dada anteriormente por deliberação plenária.**

§ 1º. Havendo deliberação plenária anterior sobre a interpretação da matéria suscitada, o Tribunal Pleno decidirá se permanece aquela ou se nova interpretação será adotada.

§ 2º. Tratando-se de arguição sobre suas próprias deliberações, o incidente decidirá se há divergências entre elas, e nesse caso, qual deliberação prevalecerá.

§ 3º. Não havendo divergência entre as deliberações do Tribunal Pleno, o Conselheiro relator deverá expor claramente as características e fundamentos de cada caso, pronunciando-se no sentido da improcedência do pedido e manutenção das respectivas deliberações.

§ 4º. **A deliberação prevalecente na uniformização de jurisprudência será, obrigatória e automaticamente, sumulada.**

26. Diante do exposto, este *Parquet* de Contas entende pela necessidade de suscitar o pronunciamento deste Tribunal para **uniformização da jurisprudência**, nos termos do art. 246 do Regimento Interno do TCE/MT, deliberando o Tribunal Pleno no intuito de consolidar entendimento acerca da legalidade ou não dos serviços contábeis prestados pelo Consórcio Previ-Muni aos fundos municipais previdenciários que aderiram ao Programa AMM-PREVI e sobre a obrigatoriedade de realização de concurso público pelos RPPS para provimento do cargo de contador, esclarecendo por quanto tempo poderá perdurar a apontada terceirização de tais serviços pelos fundos e, ainda, se há necessidade de manutenção de um responsável contábil efetivo mesmo quando os serviços sejam prestados pelo Consórcio PREVI-MUNI.



2.2. Mérito

27. Analisada a preliminar de distribuição por dependência arguida, o Ministério Público de Contas passa a analisar o mérito do recurso, expondo a opinião ministerial com relação aos fatos.

28. Analisando as razões de mérito, o recurso interposto visa a reforma do Acórdão nº 246/2015 – SC, no sentido de afastar as determinações legais expedidas, em decorrência da irregularidade **KB 10** (*não provimento do cargo de contador mediante concurso público*):

1) KB10 PESSOAL_GRAVE_10. Não provimento dos cargos de natureza permanente mediante concurso público (art. 37, II, da Constituição Federal)

1.1) O cargo de contador não foi provido por servidor efetivo, quando deveria prover o respectivo cargo com servidor concursado ou utilizar contador efetivo da Prefeitura Municipal. Tal conduta fere o inciso II do artigo 37 da CF e as Súmulas nº 02 e 03 do TCE-MT.

29. O recorrente apresenta as seguintes teses visando fundamentar seus argumentos para exclusão das determinações: a) incompetência do TCE/MT para determinar realização de concurso; b) ilegitimidade passiva do gestor do Fundo para criação de cargo – Iniciativa de Lei Privativa do Prefeito Municipal; c) qualidade dos serviços prestados ao PREVISAL e evolução positiva na análise das contas do Fundo; d) ilegitimidade passiva do Consórcio Previ-Muni, do cerceamento de defesa e da presunção de inocência administrativa, uma vez que o consórcio não foi chamado a se manifestar nos autos; e) legalidade e legitimidade do Programa AMM-PREVI; f) necessidade de utilização da hermenêutica constitucional para solucionar colisões entre princípios constitucionais; e g) incompetência do TCE/MT para fiscalizar o exercício de profissional.

30. Em que pese o **Ministério Público de Contas** discorde da maior parte das teses apresentadas pela defesa do recorrente, em especial as que questionam a competência deste Tribunal de Contas para análise dos fatos, deixa-se



de analisá-las individualmente, tendo em vista que retificará o entendimento manifestado no parecer anterior, quando da análise da prestação de contas, para dar provimento ao presente Recurso Ordinário interposto contra o Acórdão nº 246/2015-SC.

31. Em manifestação anterior⁶, concluiu-se pela manutenção da irregularidade apontada no item 1.1 (KB10) para determinar ao PREVISAL que utilize os serviços de contador (servidor efetivo) da Prefeitura, a fim de cumprir a Súmula 002/2013 deste Tribunal de Contas.

32. Contudo, em uma análise mais acurada dos fatos, revendo o entendimento anterior, **manifesta-se no sentido de afastar a impropriedade apontada**, por entender ser possível a prestação de serviços terceirizados de contabilidade no caso dos fundos previdenciários que são vinculados ao Programa AMM-PREVI, bem como pelo fato de ser o entendimento predominante nesta Corte de Contas.

33. Analisando os argumentos da defesa verifica-se que o Tribunal de Contas de Mato Grosso, em processos anteriores, excluiu a determinação de realização de concurso público para o cargo de contador em Regimes Próprios da Previdência de outros municípios do Estado de Mato Grosso por conta de ter entendido, anteriormente, pela legalidade da adesão ao Programa instituído pela Associação Mato-grossense dos Municípios.

34. Sendo assim, considerou que seria contraditório entender pela legalidade do Programa, que consiste na terceirização da gestão do ativo e passivo dos Regimes Próprios de Previdência Social, e, logo após, determinar a realização de concurso público para o cargo de contador.

35. Portanto, foi uma exceção à regra do concurso público considerada enquanto estivesse em vigor o contrato com a AMM-PREVI.

⁶ Parecer MPC nº 5.220/2015



36. Conforme destacado no Acórdão nº 273/2012-SC (Proc. 3.900-4/2012), que deu origem a este entendimento, o prazo de vigência do contrato firmado entre a AMM e a Previmuni findaria em 2013, ou seja, a partir de então, não teria mais funcionalidade para os exercícios seguintes.

37. Contudo, a Associação Matogrossense dos Municípios – AMM, realizou um novo processo licitatório, modalidade **Concorrência Pública nº 001/2012**, no qual o Consórcio Previmuni foi o vencedor.

38. A AMM, então, firmou com o Consórcio vencedor o Contrato Administrativo de Prestação de Serviços Técnicos nº 078/2012, cuja vigência está prevista até 1/10/2018.

39. Em que pese o voto condutor do acórdão impugnado revelar “fortes indícios de fraude à licitação”⁷ com relação a contratação entre a AMM e o Consórcio Previmuni, não se pode olvidar que a Concorrência Pública nº 001/2012 e o Contrato Administrativo de Prestação de Serviços Técnicos nº 078/2012 foram objetos de análise por este Tribunal de Contas através da **Representação Interna nº 245496/2013**, ocasião em que o Tribunal Pleno reconheceu a regularidade da Concorrência Pública nº 001/2012 e legalidade do Contrato de Prestação de Serviços Técnicos nº 078/2012. Segue o teor da ementa do Acórdão nº 1.693/2015 – TP:

ACÓRDÃO Nº 1.693/2015 – TP

Ementa: ASSOCIAÇÃO MATOGROSSENSE DOS MUNICÍPIOS. REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA ACERCA DA SOLICITAÇÃO DE AUDITORIA NA CONCORRÊNCIA PÚBLICA Nº 001/2012 E NO CONTRATO ADMINISTRATIVO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS Nº 078/2012. IMPROCEDENTE. PELA REGULARIDADE DA CONCORRÊNCIA PÚBLICA Nº 001/2012 E LEGALIDADE DO CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS Nº 078/2012. DETERMINAÇÕES À ATUAL GESTÃO. ARQUIVAMENTO DOS AUTOS.

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo nº 24.549-6/2013**.

⁷ Acórdão nº 246/2015-SC.



ACORDAM os Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas, nos termos do artigo 1º, XV, da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), por unanimidade, acompanhando o voto do Relator e de acordo com o Parecer nº 1.734/2015 do Ministério Público de Contas em, preliminarmente, conhecer e, no mérito, julgar **IMPROCEDENTE** a Representação de Natureza Interna formulada em desfavor da Associação Matogrossense dos Municípios, gestão, à época, do Sr. Meraldo Figueiredo Sá, acerca da solicitação de auditoria na Concorrência Pública nº 001/2012 e no Contrato Administrativo de Prestação de Serviços Técnicos nº 078/2012, cujo objeto foi a contratação de consórcio para execução de serviços técnicos, por empreitada global, para operacionalização do passivo e gestão de 50% dos ativos dos RPPS, pertencentes aos municípios filiados ou que viessem a se filiar ao Programa AMM-PREVI; **e, ainda, pela regularidade da Concorrência Pública nº 001/2012 e legalidade do Contrato de Prestação de Serviços Técnicos nº 078/2012, conforme consta nas razões do voto do Relator;** e, por fim, **determinando** à atual gestão que em procedimentos licitatórios futuros e eventuais contratações: a) atente para os prazos de vigência de contratos administrativos, nos termos do artigo 57, II, da Lei de Licitações; b) exija a comprovação dos requisitos de apresentação individual por empresa integrante do Consórcio licitante, de documentos comprobatórios da regularidade da sua representação, bem como de outros que esteja obrigado a exibir por força do artigo 28, III, última parte, da Lei Federal nº 8.666/1993; e, c) observe com rigor os ditames da Lei Licitações e Contratos, especificando as exigências de habilitação dos licitantes com clareza. Após as anotações de praxe, arquivem-se os autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros ANTONIO JOAQUIM e DOMINGOS NETO, a Conselheira Interina JAQUELINE JACOBSEN e os Conselheiros Substitutos ISAIAS LOPES DA CUNHA, que estava substituindo o Conselheiro JOSÉ CARLOS NOVELLI, e LUIZ CARLOS PEREIRA, que estava substituindo o Conselheiro SÉRGIO RICARDO.

Presente, representando o Ministério Público de Contas, o Procurador Geral GUSTAVO COELHO DESCHAMPS.

Publique-se.

Sala das Sessões, 23 de abril de 2015.

(grifamos)

40. Sendo assim, forçoso reconhecer que a legalidade da licitação realizada pela AMM-PREVI é coisa julgada administrativa, uma vez que não houve recurso contra o Acórdão nº 1.693/2015 – TP estando o processo arquivado.

41. Assim, retornando ao caso concreto dos autos, referente à terceirização da contabilidade do PREVISAL via adesão ao AMM-PREVI, em consulta



ao Sistema Aplic verifica-se que o PREVISAL firmou o **Termo de Vinculação nº 004/2012** com a AMM-PREVI em **02 de janeiro de 2013**, com vigência de 60 (sessenta) meses, ou seja, **tem vigência até 02 de janeiro de 2018**.

42. Sendo assim, muito embora o entendimento consolidado desta Corte no sentido de necessidade de o cargo de profissional contábil ser provido mediante concurso público, ou na ausência deste, pelo contador efetivo do Poder Executivo, no caso dos autos (Fundo Previdenciário Próprio que firmou contrato com a AMM-PREVI) não seria razoável exigir profissional efetivo nos quadros do RPPS quando vigente contrato com o Programa AMM-PREVI, responsável pela terceirização dos serviços técnicos de operacionalização.

43. Esse vem sendo o entendimento mais atual neste Tribunal de Contas, conforme se denota do precedente a seguir publicado no Boletim de Jurisprudência do TCE/MT:

Pessoal. Contador. RPPS. Programa AMM—PREVI.

É legal a gestão terceirizada dos fundos de previdência social municipais por meio do Programa AMM-PREVI, não sendo exigível, durante o período em que o município estiver vinculado ao programa, a realização de concurso público para o cargo efetivo de contador ou a atribuição da responsabilidade técnica pela contabilidade do fundo ao contador efetivo do Poder Executivo, tendo em vista que o Programa AMM-PREVI engloba os serviços de contabilidade do regime próprio de previdência municipal.

(Recurso Ordinário. Relatora: Conselheira Substituta Jaqueline Jacobsen. Acórdão nº 3.002/2015 – TP. Julgamento: 07/07/2015. Publicação do Acórdão: 20/07/2015 – DOC/TCE- MT. Processo nº 8.304-6/2013).

44. Diante das razões expendidas, considerando que **o PREVISAL possui termo de vinculação com o Programa AMM-PREVI vigente até janeiro de 2018**, sugere-se que seja dado **provimento ao recurso**, com o fito de reformar o Acórdão nº 246/2015 – SC para **excluir as determinações legais** relacionadas à irregularidade KB10, não havendo necessidade de criação do cargo de contador e/ou realização de concurso público para seu provimento, enquanto vigente a contratação pelo município.



3. CONCLUSÃO

45. Pelo exposto, com base nos fundamentos fáticos e jurídicos que constam nos autos, o **Ministério Público de Contas**, no uso de suas atribuições legais e institucionais, corrobora com o **conhecimento** dos Recursos Ordinários, tendo em vista o preenchimento dos pressupostos de admissibilidade recursal, previstos nos arts. 270, I, e 273 do Regimento Interno do TCE/MT, e **manifesta-se:**

a) **preliminarmente**, pela **uniformização da jurisprudência**, nos termos do art. 246 do Regimento Interno do TCE/MT, deliberando o Tribunal Pleno no intuito de consolidar entendimento acerca da legalidade ou não dos serviços contábeis prestados pelo Consórcio Previ-Muni aos fundos municipais previdenciários que aderiram ao Programa AMM-PREVI e sobre a obrigatoriedade de realização de concurso público pelos RPPS para provimento do cargo de contador, esclarecendo por quanto tempo poderá perdurar a apontada terceirização de tais serviços pelos fundos e se há necessidade de manutenção de um responsável contábil efetivo mesmo quando os serviços sejam prestados pelo Consórcio PREVI-MUNI;

b) **no mérito**, pelo **provimento do presente Recurso Ordinário**, com o fito de reformar o Acórdão nº 246/2015 – SC para **afastar a irregularidade KB 10**, referente ao não provimento do cargo de contador por meio de concurso público, e, por consequência, **excluir as determinações legais dela decorrentes**.

É o Parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 14 de outubro de 2016.

(assinatura digital⁸)
ALISSON CARVALHO DE ALENCAR
Procurador de Contas

⁸ Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa Nº 9/2012 do TCE/MT.