



PROCESSO Nº : 1.968-2/2014 (AUTOS DIGITAIS)
ASSUNTO : RECURSO ORDINÁRIO
UNIDADE : FUNDO MUNICIPAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES DE JURUENA
**RECORRENTES : DENISE APARECIDA PERIN
ELEZETE ROSA DA SILVA**
RELATOR : CONSELHEIRO JOSÉ CARLOS NOVELLI

PARECER Nº 4.372/2016

RECURSO ORDINÁRIO. EXERCÍCIO 2014. FUNDO MUNICIPAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES DE JURUENA. CARGO DE CONTADOR. AMM-PREVI E CONSÓRCIO PREVI-MUNI. LEGALIDADE. EXCLUSÃO DAS DETERMINAÇÕES LEGAIS. MULTAS APLICADAS. PROPORCIONALIDADE. PARECER PELA UNIFORMIZAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA EM RELAÇÃO AO AMM-PREVI E PELO PROVIMENTO PARCIAL DO RECURSO.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de **Recurso Ordinário** interposto conjuntamente pela **Sra. Denise Aparecida Perin e pela Sra. Elezete Rosa da Silva**, ex-gestoras do Fundo Municipal de Previdência Social dos Servidores de Juruena, em face do **Acórdão nº 250/2015 – SC**, que julgou regulares, com determinações legais e aplicação de multas, as Contas Anuais de Gestão do exercício de 2014.

2. As razões recursais do gestor¹ visam a exclusão das determinações e o afastamento das multas que lhe foram imputadas na ocasião do julgamento, em razão das irregularidades **KB 10 e MB 03**, por entender injustas e desproporcionais, bem como contrárias a entendimento desta Corte de Contas.

1. Documento Externo nº 22080/2016.



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 250/2015 – 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 recursos 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 Regimentos Interno do TCE/MT, quais sejam, legitimidade, interesse recursal e tempestividade.
8. A peça foi interposta por parte legítima (gestoras do RPPS), que manifestou interesse recursal (exclusão das determinações e afastamento da penalidade) dentro do prazo legal (tempestividade).⁴
9. Verifica-se, ainda, o cabimento do Recurso Ordinário, sendo a **modalidade recursal adequada** para impugnar **acórdãos** proferidos pelo Tribunal Pleno e pelas Câmaras, nos termos do art. 270, I do RITCE/MT.

2. Documento Digital nº 21083/2016.

3. Documento Digital nº 176167/2016.

4. A decisão recorrida foi divulgada no Diário Oficial de Contas do dia 15/01/2016 (edição nº 788), sendo considerada publicada em 18/01/2016. Nesta linha, de acordo com o art. 270, §3º, do RITCE/MT, o prazo final para a interposição de qualquer recurso se encerraria em 04/02/2016, conforme Certidão anexa ao Documento Digital nº 4864/2016. Diante disso, forçoso reconhecer a tempestividade do Recurso Ordinário, pois protocolado na data de 03/02/2016 (Documento Digital nº 14682/2016).



10. Assim, o *Parquet* de Contas corrobora com o **conhecimento** do presente recurso ordinário.

2.2. Preliminar

11. Preliminarmente, as recorrentes suscitam 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).

12. 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.

13. 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, requerem 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.

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

5 - Documento Externo nº 22080/2016, fl. 6.



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.

16. Isso porque, muito embora os processos elencados pelas recorrentes 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, ainda nessa fase recursal, abrangem outras diversas irregularidades que devem ser analisadas individualmente de acordo com a realidade do ente, o que torna os processos distintos entre si.

17. Hipoteticamente, caso aplicado esse dispositivo como suscitam as ex-gestoras, 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.”

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 original destes autos, **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 juiz, 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 entendam o contrário.

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 pelas recorrentes, 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, *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 **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.



2.2. Mérito

27. Analisando as razões de mérito, o recurso interposto visa a reforma do Acórdão nº 250/2015 – SC, no sentido de afastar as multas imputadas e as determinações expedidas, em decorrência das irregularidades **KB 10** (*não provimento do cargo de contador mediante concurso público*) e **MB 03** (*ausência de informações acerca das leis que alteraram as alíquotas das contribuições patronais*).

28. No que tange à **irregularidade KB 10**, as recorrentes apresentam as seguintes teses: a) incompetência do TCE/MT para determinar realização de concurso; b) ilegitimidade passiva do gestor do Fundo – Iniciativa de Lei Privativa do Prefeito Municipal; c) do cargo de contador de Juruena; d) da ilegitimidade passiva do Consórcio Previ-Muni, do cerceamento de defesa e da presunção de inocência administrativa; e) da legalidade e legitimidade do Programa AMM-PREVI; f) da hermenêutica constitucional para solucionar colisões entre princípios constitucionais; g) da incompetência do TCE/MT para fiscalizar o exercício de profissional.

29. Em que pese o **Ministério Público de Contas** discorde de algumas das teses apresentadas pelas interessadas, deixa-se de analisá-las individualmente, tendo em vista que o seu posicionamento, já manifestado no anterior parecer ministerial, quando da análise da prestação de contas, vai ao encontro da pretensão recursal, 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, uma vez que esse tem sido o entendimento predominante nesta Corte de Contas.

30. Dessa forma, tem-se por reiterar o Parecer nº 6.727/2015, onde este *Parquet* já manifestou por sanar o apontamento, nos seguintes termos:

Analisando os argumentos da defesa verifica-se que o Tribunal de Contas de Mato Grosso 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.

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.

Portanto, foi uma exceção à regra do concurso público considerada enquanto estivesse em vigor o contrato com a AMM-PREVI. Em consulta ao Sistema Aplic verifica-se que o PREVI-Juruena firmou termo de vinculação com a AMM-PREVI em setembro de 2013, sendo que a cláusula terceira dispõe que o termo *“terá vigência de 60 (sessenta) meses contados da data de 01 de outubro de 2013, podendo ser renovado conforme interesse das partes, nos termos do art. 57, inciso II, §2º, da Lei nº 8.666/93”*, ou seja, tem vigência até outubro de 2018.

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. (grifou-se)

31. Como explicitado, embora a regra seja de provimento do cargo de contador por meio de concurso público, não é razoável exigir profissional efetivo nos RPPS que possuem contrato vigente com o Programa AMM-PREVI, já que este teve sua legalidade atestada pelo Tribunal de Contas.

32. Diante das razões expendidas, considerando que **o Previ-Juruena possui termo de vinculação com o Programa AMM-PREVI vigente até outubro de 2018**, sugere-se que seja dado **provimento ao recurso no que concerne à irregularidade KB 10**, com o fito de reformar o Acórdão nº 250/2015 – SC para **excluir a determinação legal** de criação do cargo de contador e realização de concurso público para seu provimento.

33. De outro norte, a **irregularidade MB 03** se refere à ausência de informação no campo INFORMES MENS AIS_LEIS/DECRETOS, no sistema Aplic, das respectivas leis que alteraram as alíquotas das contribuições patronais, o que



causou divergência entre as informações constatadas pela Equipe Técnica, visto que a Lei Municipal nº 1.033/2014 definiu a alíquota correspondente a 18,08%, enquanto que a Lei antiga estabelecia a alíquota anterior em 17,65%

34. A fim de afastar a multa imputada em decorrência de tal falha, as recorrentes argumentam que o impacto da inadimplência na remessa das informações foi mínimo e dentro dos limites do razoável ou toleráveis, não acarretando qualquer prejuízo ao Fundo de Previdência.

35. Aduz, ainda, que as medidas sancionatórias devem ser compatíveis com a conduta considerada ilegal, pois a finalidade da sanção administrativa não deve ser castigar o infrator, mas desestimular a prática pelos demais. Dessa forma, considerando que erros e falhas são passíveis de ocorrer na Administração Pública, não há coerência na classificação dessa irregularidade como grave, motivo pelo qual requer, com base no princípio da razoabilidade e proporcionalidade a exclusão da multa aplicada.

36. Em consonância com o entendimento técnico, entende-se que as razões recursais não merecem prosperar.

37. Como bem destacou a Secex de Atos de Pessoal e RPPS, para que o controle externo seja eficiente e cumpra seu objetivo final, que é o de assegurar a efetiva e regular gestão dos recursos públicos em benefício da sociedade, todos os dados informados, por meio físico e/ou eletrônico, deverão ser **fidedignos e atualizados**, de modo que informações incompletas acarretam em dificuldades na execução dos trabalhos de Auditoria, já que, nos caso dos autos, os informes faltantes servem como subsídio para o levantamento das contribuições previdenciárias inadimplentes dos órgãos vinculados ao RPPS.

38. Ademais, o Sistema Aplic é um sistema informatizado utilizado pelo TCE-MT para que os jurisdicionados transmitam, via internet, a prestação de contas. Convém destacar que a omissão da gestora configura claro descompromisso com a



atuação do Tribunal de Contas, bem como evidente negligência com a sua obrigação de prestar contas de sua atividade administrativa.

39. Assim, considerando as dificuldades acarretadas ao exercício do controle externo pela equipe desta Corte, na fiscalização dos atos de gestão do Previ-Juruena, **não se vislumbra motivos suficientes capazes de modificar a natureza da irregularidade classificada como grave para moderada.**

40. No que se refere a penalidade aplicada, cumpre destacar que o Acórdão nº 250/2015 – SC imputou multa de **11 UPFs/MT à Sra. Elezete Rosa da Silva**, ex-gestora do fundo previdenciário.

41. Verifica-se que tal sanção foi imputada em decorrência de **irregularidade classificada como de natureza grave** e fundamentada no art. 75, III, da Lei Orgânica do TCE/MT, o qual prevê a aplicação de multa ao responsável por “infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.”

42. Conforme determina o art. 4º da Resolução Normativa nº 17/2010, as multas aos responsáveis por condutas irregulares serão aplicadas com observância aos valores referenciais estabelecidos por tal norma.

43. Complementando o dispositivo acima, o art. 6º, II, a, da Normativa estabelece que, na constatação de infrações graves à norma, poderá ser imposta multa de 11 a 20 UPF's/MT.

44. Como se vê, a multa imputada não ultrapassa o limite preestabelecido e, inclusive, foi aplicada na sua gradação mínima prevista (11 UPF's/MT).

45. Logo, **não assiste razão à recorrente** quando diz que a multa que lhe foi imposta é excessiva ou desproporcional.



46. Ademais, é cediço que as multas são aplicadas pela Corte de Contas com base nos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, bem como que é dado ao julgador apreciar, no momento da dosimetria, entre outras circunstâncias, a relevância da falta e a existência de dolo ou culpa.

47. Contudo, não é demais salientar que, caso o responsável penalizado considere que o pagamento integral da multa irá interferir no seu orçamento, ou inviabilizar a manutenção de suas despesas pessoais, é facultado a ele requerer, ao Presidente do Tribunal de Contas, o parcelamento do respectivo valor, nos termos em que dispõe o art. 290 do Regimento Interno do TCE/MT.

48. Desse modo, em consonância com o entendimento da Equipe Técnica, considerando que a multa aplicada possui embasamento legal, tem-se que deve ser mantida a penalidade imposta à ex-gestora.

49. Diante das razões expendidas, este *Parquet* de Contas entende pelo **provimento parcial** do presente Recurso Ordinário, com o fito de reformar o Acórdão nº 250/2015 – SC para afastar a irregularidade KB 10 e, por consequência, excluir as determinações legais dela decorrentes.

3. CONCLUSÃO

50. 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 parcial do presente Recurso Ordinário, com o fito de reformar o Acórdão nº 250/2015 – 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, 13 de outubro de 2016.

(assinatura digital⁶)
ALISSON CARVALHO DE ALENCAR
Procurador de Contas

⁶ 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.