



**PROCESSO Nº** : 20.736-5/2011  
**ASSUNTO** : RECURSO ORDINÁRIO  
CONTAS ANUAIS DE GESTÃO – 2011  
**UNIDADE** : FUNDO MUNICIPAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL  
DOS SERVIDORES MUNICIPAIS DE PEIXOTO DE  
AZEVEDO  
**RECORRENTE** : GETÚLIO ALVES DE LIMA  
**RELATOR ORIGINÁRIO** : CONSELHEIRO SUBSTITUTO JOÃO BATISTA DE  
CAMARGO JÚNIOR  
**RELATOR RECURSAL** : CONSELHEIRO WALDIR JÚLIO TEIS

### **PARECER Nº 2558/2013**

RECURSO ORDINÁRIO. CONTAS ANUAIS DE GESTÃO. EXERCÍCIO 2011. FUNDO MUNICIPAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES MUNICIPAIS DE PEIXOTO DE AZEVEDO. MANIFESTAÇÃO PELO CONHECIMENTO E PARCIAL PROVIMENTO.

## **I – RELATÓRIO**

Tratam os autos de **contas anuais de gestão do Fundo Municipal de Previdência Social dos Servidores Municipais de Peixoto de Azevedo**, referente ao exercício financeiro de 2011, de responsabilidade do gestor, **Sr. Getúlio Alves de Lima**.



Os autos retornam ao Ministério Público de Contas para fins de manifestação acerca de **recurso ordinário** interposto pelo gestor, às fls. 459/465, assim como de alegações finais, às fls. 492/496, em face da decisão consubstanciada no Acórdão nº 286/2012 - PC, publicado no Diário Oficial do dia 13.09.2012, fl. 456, que julgou IRREGULARES as contas anuais do fundo previdenciário, além de aplicar multa de 32 UPFs/MT ao gestor.

O recurso ordinário interposto visa reformar o acórdão recorrido, a fim de que as presentes contas sejam julgadas regulares e a multa extirpada.

O juízo de admissibilidade foi analisado pelo Conselheiro Presidente, às fls. 467/468, que recebeu o presente recurso ordinário, conhecendo-o, diante do cumprimento de todos os requisitos de admissibilidade.

A Secretaria de Controle Externo manifestou-se às fls. 470/486 pelo provimento do recurso ordinário, com o consequente julgamento pela regularidade das contas e retirada da multa.

## **II – PRESSUPOSTOS DE ADMISSIBILIDADE RECURSAL**

### **A) CABIMENTO**

O recurso ordinário é a modalidade recursal adequada para impugnar as deliberações proferidas pelo Tribunal, nos termos do art. 270, I, do Regimento Interno do TCE/MT (Resolução nº 14/07).



Como o recurso em questão visa reformar acórdão proferido pela Primeira Câmara desta Egrégia Corte de Contas, pode-se concluir que o cabimento está presente.

## **B) TEMPESTIVIDADE**

O recurso é tempestivo, haja vista que o Acórdão recorrido foi publicado no DOE no dia 13/09/2012 (fl. 458 TCE/MT) e sendo protocolizado o presente recurso ordinário no dia 21 de setembro de 2012, portanto, dentro do prazo recursal, considerando-se ainda a permissividade constante no art. 267, I, do RITC, uma vez que se trata de município localizado no interior do Estado.

## **C) INTERESSE RECURSAL**

O interesse recursal deriva da sucumbência, ou seja, o interesse em impugnar uma decisão surge no momento em que a parte sofre uma decisão que é desfavorável aos seus interesses.

Como o recorrente teve suas contas julgadas irregulares e foi condenado ao pagamento de multa, patente está o seu interesse recursal.

## **D) LEGITIMIDADE DO RECORRENTE**

O recorrente possui legitimidade para interpor o presente recurso ordinário, nos termos do art. 270, § 2º, do RITCE, tendo em vista que é parte no processo.



### III – MÉRITO RECURSAL

Cumpra ao Ministério Público de Contas a análise dos pontos abordados pelo recorrente, sobre os quais o mesmo insurge-se em sede recursal, conforme segue:

**1) LA 03. PREVIDÊNCIA\_GRAVISSIMA. Realização de despesas administrativas de custeio superiores ao limite de 2% do valor total da remuneração, proventos e pensões, relativamente ao exercício anterior (art. 6º, VIII, da Lei n.º 9717/1998; art. 15 da Portaria MPS n.º 402/2008; e acórdãos do TCE-MT n.º 21/2005 e n.º 130/2006).**

**1.1. Realização de Despesas Administrativas (2,13%) superior ao limite de 2% (Item 3.1.3.1)**

Primeiramente, insta salientar que o cálculo apresentado desconsiderou na base de cálculo, onde incide o limite de 2% de gastos administrativos da entidade previdenciária, os valores referentes ao salário-família, salário-maternidade e auxílio-doença, assim como incluiu nos gastos administrativos as despesas tributárias ou contributivas decorrentes das aplicações de recursos em ativos financeiros, especificamente o PASEP.

Em sede de julgamento das presentes contas anuais, este *Parquet* de Contas posicionou-se contra a inclusão do salário-família, salário-maternidade e auxílio-doença na referida base de cálculo, entendendo que tais verbas de evidente caráter indenizatório não seriam geradoras de contribuição para o regime próprio de previdência e, portanto, não poderiam compor base que permite o aumento de gastos, sendo que os proventos e pensões seriam incluídos pelo princípio da solidariedade e por disposição expressa:



**Portaria MPS nº 402/08**

*Art. 4º A lei do ente federativo definirá as parcelas que comporão a base de cálculo da contribuição.*

(...)

*§ 2º Os **segurados ativos também contribuirão** sobre o décimo terceiro salário, bem como sobre os benefícios de **salário-maternidade e auxílio-doença**, e os inativos e pensionistas sobre a gratificação natalina ou abono anual.*

*§ 3º Se a lei do ente federativo não excluir o valor do benefício de auxílio-doença da base de cálculo de contribuição do ente federativo durante o afastamento do servidor, as contribuições correspondentes continuarão a ser repassadas pelo ente à unidade gestora do RPPS*

(...)

*Art. 15. Para cobertura das despesas do RPPS, poderá ser estabelecida, em lei, **Taxa de Administração de até dois pontos percentuais** do valor total das **remunerações, proventos e pensões** dos segurados vinculados ao RPPS, relativo ao exercício financeiro anterior, observando-se que:*

*I - será destinada exclusivamente ao custeio das despesas correntes e de capital necessárias à organização e ao funcionamento da unidade gestora do RPPS, inclusive para a conservação de seu patrimônio;*

*II - as despesas decorrentes das aplicações de recursos em ativos financeiros não poderão ser custeadas com os recursos da Taxa de Administração, devendo ser suportadas com os próprios rendimentos das aplicações; (grifo nosso)*

No entanto, conforme depreende-se do texto da Portaria nº 402/08 do Ministério da Previdência Social, o entendimento majoritário do executivo e judiciário pátrio é no sentido de que o auxílio-doença e o salário-maternidade podem ser incluídos num sentido ampliativo de remuneração e ensejam recolhimento, fazendo jus, portanto, à sua inclusão na base de cálculo para apuração do limite dos gastos administrativos.



A exceção aos institutos em comento é o salário-família, excluído da base de cálculo da contribuição social do servidor público pelo art. 4º, IV, da Lei nº 10.887/2004 e, no presente caso, da própria base de cálculo da contribuição devida ao PREVI-PAZ, conforme disposição do art. 43, § 2º, da Lei Municipal nº 405/2002.

O entendimento vigente, que sustenta o raciocínio apresentado e afasta o salário-família da base de cálculo, incluindo o auxílio-doença e o salário-maternidade, é o que segue:

*TRIBUTÁRIO. RECURSO ESPECIAL. SERVIDOR PÚBLICO CIVIL. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. BASE DE CÁLCULO. LEI 9.783/99 E LEI 10.887/2004. INCIDÊNCIA, SALVO EM CASO DE INCONSTITUCIONALIDADE (SÚMULA VINCULANTE 10/STF), O QUE NÃO É O CASO.*

*1. O art. 1º e seu parágrafo da Lei 9.783/99 estabeleceu como base de cálculo da contribuição social do servidor público para a manutenção do seu regime de previdência 'a totalidade da sua remuneração', na qual se compreendem, para esse efeito, 'o vencimento do cargo efetivo, acrescido de vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei, os adicionais de caráter individual, ou quaisquer vantagens, (...) **excluídas**: I - as diárias para viagens, desde que não excedam a cinquenta por cento da remuneração mensal; II - a ajuda de custo em razão de mudança de sede; III - a indenização de transporte; IV – o salário família'.*

*2. Critério semelhante foi adotado pelo art. 4º da Lei 10.887/2004, segundo o qual 'A contribuição social do servidor público ativo de qualquer dos Poderes da União, incluídas suas autarquias e fundações, para a manutenção do respectivo regime próprio de previdência social, será de 11% (onze por cento), incidente sobre a totalidade da base de contribuição', assim entendido, nos termos do § 1º, '(...) o vencimento do cargo efetivo, acrescido das vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei, os adicionais de caráter individual ou quaisquer outras vantagens, **excluídas**: I - as diárias para viagens; II – a ajuda de custo em razão de mudança de sede; III – a indenização de transporte; IV - o salário-família; V – o auxílio-alimentação; VI - o auxílio-creche; VII - as*



*parcelas remuneratórias pagas em decorrência de local de trabalho; VIII - a parcela percebida em decorrência do exercício de cargo em comissão ou de função de confiança; e IX - o abono de permanência de que tratam o §º 19 do art. 40 da Constituição Federal, o § 5º do art. 2º e o § 1º do art. 3º da Emenda Constitucional no 41, de 19 de dezembro de 2003'.*

**3. Não há dúvida, portanto, de que o legislador adotou, para efeito da base de cálculo (ou de contribuição), o critério da remuneração total do servidor público, com exclusão apenas das parcelas por ele indicadas. A adoção de outro critério (considerando como base de cálculo as parcelas que serão incorporadas aos proventos de aposentadoria), significa negar vigência à norma legal estabelecida, o que somente será viável se tal norma for declarada inconstitucional, na forma do art. 97 da Constituição (Súmula vinculante 10/STF).**

**4. Não há razão para declarar a inconstitucionalidade do art. 1º da Lei 9.783/99 ou do art. 4º da Lei 10.887/2004. O regime previdenciário hoje consagrado na Constituição, especialmente após a EC 41/2003, que alterou o art. 40, § 3º, da CF, tem caráter contributivo, mas traz incorporado um princípio antes previsto apenas para o regime geral da previdência: o princípio da solidariedade. Por força desse princípio, o financiamento da previdência não tem como contrapartida necessária a previsão de prestações específicas ou proporcionais em favor do contribuinte. A manifestação mais evidente do enunciado é a sujeição à contribuição dos próprios inativos e pensionistas.**

**5. A gratificação natalina (13º salário) e o acréscimo de 1/3 sobre a remuneração de férias, direitos assegurados pela Constituição aos empregados (CF, art. 7º, incisos VIII, XVII e XVI) e aos servidores públicos (CF, art. 39, § 3º), por integrarem o conceito de remuneração, estão sujeitos à contribuição previdenciária.**

**6. Recurso especial a que se nega provimento. (REsp 731132/PE, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 08/10/2008, DJe 20/10/2008). (grifo nosso)**

No intuito de demonstrar o embate e a dificuldade de posicionamento acerca da matéria ora analisada, haja vista os conceitos jurídicos envolvidos e as necessidades das entidades previdenciárias, cita-se o entendimento do Ilustre Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, integrante da Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça, quando julgou o Agravo Regimental no Agravo de Instrumento nº. 1.420.247-DF, no bojo do qual encaminhou seu voto no sentido de afastar a incidência da contribuição previdenciária sobre o salário-maternidade:



*AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. SALÁRIO-MATERNIDADE E FÉRIAS GOZADAS. AUSÊNCIA DE EFETIVA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO PELO EMPREGADO. NATUREZA INDENIZATÓRIA QUE NÃO PODE SER ALTERADA. NÃO INCIDÊNCIA DE CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. RELEVÂNCIA DA MATÉRIA A EXIGIR REABERTURA DA DISCUSSÃO PERANTE A 1a. SEÇÃO. AGRAVO REGIMENTAL PROVIDO PARA DETERMINAR A SUBIDA DOS AUTOS DO RECURSO ESPECIAL QUE, NOS TERMOS DO ART. 14, II DO RISTJ, FICA, DESDE JÁ, SUBMETIDO A JULGAMENTO PELA 1a. SEÇÃO.*

- 1. O preceito normativo não pode transmudar a natureza jurídica de uma verba. Tanto no salário-maternidade quanto nas férias gozadas, independentemente do título que lhes é conferido legalmente, não há efetiva prestação de serviço pelo empregado, razão pela qual, não é possível caracterizá-los como contraprestação de um serviço a ser remunerado, mas sim, como compensação ou indenização legalmente previstas com o fim de proteger e auxiliar o Trabalhador.*
- 2. Da mesma forma que só se obtém o direito a um benefício previdenciário mediante a prévia contribuição, a contribuição também só se justifica ante a perspectiva da sua retribuição em forma de benefício (ADI-MC 2.010, Rel. Min. CELSO DE MELLO); destarte, não há de incidir a contribuição previdenciária sobre tais verbas.*
- 3. Apesar de esta Corte possuir o entendimento pacífico em sentido oposto (REsp. 1.232.238/PR, Rel. Min. HERMAN BENJAMIN, DJe 16.03.2011; AgRg no Ag 1.330.045/SP, Rel. Min. LUIZ FUX, DJe 25.11.2010; REsp. 1.149.071/SC, Rel. Min. ELIANA CALMON, DJe 22.09.2010), a relevância da matéria exige a reabertura da discussão perante a 1a. Seção.*
- 4. Agravo Regimental provido para determinar a subida dos autos do Recurso Especial que, nos termos do art. 14, II do RISTJ, fica, desde já, submetido a julgamento pela 1a. Seção.*

Analisada a questão dos benefícios, cumpre ao Ministério Público de Contas posicionar-se quanto à inclusão ou não dos gastos com PASEP incidente sobre aplicações do fundo nas despesas administrativas.

Ocorre que houve alteração no entendimento por parte desta Corte de Contas, pois a Resolução de Consulta nº 09/2007, que determinava a inclusão do PASEP nos gastos administrativos, foi revogada pela Resolução de Consulta nº 23/2012, a qual exclui os referidos gastos, retroagindo seus efeitos ao dia 1º de janeiro de 2012, conforme segue:



## **RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 23/2012 - TP**

[...]

### **2ª) PREVIDÊNCIA. RPPS. DESPESAS ADMINISTRATIVAS. CONTRIBUIÇÕES AO PASEP. INCLUSÃO. EXCEÇÕES.**

*Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo nº 19.681-9/2012.*

[...]

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO, nos termos dos artigos 1º, inciso XVII, 48 e 49, todos da Lei Complementar nº 269/2009 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso) e dos artigos 29, inciso XI, e 81, inciso IV, da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), resolve por unanimidade, acompanhando o voto do Conselheiro Relator e de acordo em parte com o Parecer nº 4.793/2012 do Ministério Público de Contas, em: 1) julgar **PROCEDENTE** a primeira proposta de revisão, para revogar as Resoluções de Consultas nºs 9/2007 e 6/2009, e o verbete IV, da Decisão Administrativa nº 16/2005, e acolher as duas novas propostas de verbete, apresentadas pela Consultoria Técnica, devendo a **aplicação da segunda ementa retroagir à 1º/1/12**, conforme a seguir:

**PREVIDÊNCIA. RPPS. DESPESAS ADMINISTRATIVAS. CONTRIBUIÇÕES AO PASEP. INCLUSÃO. EXCEÇÕES:** a) em regra, as contribuições devidas ao PASEP pelas autarquias previdenciárias têm

*natureza de despesas tributárias, logo, são consideradas despesas administrativas passíveis de cômputo na aferição do cumprimento da taxa de administração dos RPPS; b) nas autarquias gestoras de RPPS os rendimentos de aplicações financeiras integrarão a base de cálculo do PASEP, contudo, a parcela correspondente ao tributo sobre tais receitas não comporá o agregado de despesas administrativas suportadas pelos recursos da taxa de administração, pois tal contribuição social é inerente e decorrente da própria aplicação dos recursos, conforme preceitua o art. 15, II, da Portaria MPS nº 402/2008; e, c) as contribuições devidas ao PASEP, incidentes sobre receitas previdenciárias vinculadas a RPPS organizado na forma de fundos especiais, constituem despesas do ente instituidor do regime, que deve suportá-las com recursos próprios e desvinculados, não computando-se na aferição do cumprimento da taxa de administração do RPPS; (grifo nosso)*

[...]



Em caráter geral, a consulta não deve retroagir a período anterior ao disposto, porém, no caso em apreço, a matéria está regulada, em momento posterior à Resolução de Consulta nº 09/2007 e anterior ao exercício de 2011, no art. 15, II, da Portaria MPS nº 402/08, transcrito anteriormente, excluindo as despesas com investimentos da taxa de administração a ser observada pela entidade previdenciária.

Portanto, anteriormente ao entendimento vigente, o gestor poderia ser punido pelo ferimento da taxa de administração pelo motivo de perceber rendimentos vultosos e conseqüentemente gastos elevados com o PASEP.

A Resolução de Consulta nº 23/2012 trouxe congruência ao sistema, evitando punir o gestor que alcance ganhos elevados, um dos objetivos dos fundos de previdência.

Nesse diapasão, não há que se falar em retroação da resolução de consulta, mas em aplicação do art. 15, II, da Portaria MPS nº 402/08, conforme a exitosa resolução, dado que o feito encontra-se pendente de recurso e a medida demonstra-se de maior justiça para com o gestor.

Conclusivamente, mesmo sem incluir na base de cálculo os valores referentes ao auxílio-doença e ao salário-maternidade, a exclusão dos gastos com **PASEP referentes a aplicações** é suficiente para sanar a presente irregularidade, pois, conforme documentação juntada pelo *Parquet* de Contas, tais gastos totalizaram **R\$ 22.713,11**, diminuindo o total de gastos administrativos, de R\$ 212.118,97 para **R\$ 189.405,86**, correspondendo a **1,83%** da base de cálculo, longe do limite apontado pela equipe técnica, no total de R\$ 207.118,97.



Nesse diapasão, **sanada** a irregularidade gravíssima analisada, impõe-se a **reforma do combatido acórdão**, no sentido do **juízo regular das contas** anuais de gestão e da **exclusão da multa de 21 UPFs/MT**, referente à falha em apreço.

**2) LB 14. PREVIDÊNCIA\_GRAVE. Inobservância à alíquota de contribuição estipulada na avaliação atuarial, inclusive com previsão em lei municipal (art. 24, § 1º, da ON MPS/SPS nº 02/2009). (item 3.1.4)**

Quanto à presente irregularidade, este *Parquet* de Contas já havia se posicionado pelo **saneamento** da mesma quando da análise das contas de gestão e mantém o seu posicionamento em sede recursal.

Quando apresentada a defesa, consignou-se que a avaliação atuarial previu a necessidade de aplicação de contrapartida do ente público num total de 11,55% do salário de contribuição dos servidores, sendo que no exercício de 2011 foi aplicado somente 11%.

Ocorre que já foi aprovada a Lei Municipal nº 834/2012, a qual apresenta plano de amortização para cobertura do déficit atuarial, resolvendo a questão, mesmo que posteriormente ao exercício de 2011.

Dada a atitude pró-ativa do gestor e a alegada compensação da deficiência apresentada nos exercícios futuros, este *Parquet* de Contas entende que a responsabilidade por tal irregularidade é do Prefeito Municipal de Peixoto de Azevedo e já foram tomadas as medidas cabíveis.



Em sede recursal, o Ministério público de Contas pugna pela exclusão da multa aplicada no montante de 11 UPFs/MT.

#### IV – ANÁLISE GLOBAL

Conclusivamente, embasando-se nos posicionamentos esboçados, este *Parquet* de Contas pugna pelo saneamento das irregularidades LA 03 e LB 14, culminando com a reforma do Acórdão combatido, no sentido da regularidade das presentes contas de gestão e retirada das multas impostas.

#### V – CONCLUSÃO

À vista do exposto, o Ministério Público de Contas, no exercício de suas atribuições institucionais, **manifesta-se**:

a) pelo **conhecimento** do presente recurso ordinário, dado o atendimento a todos os pressupostos de admissibilidade recursal;

b) pelo **provimento** do presente recurso ordinário, no sentido da exclusão das irregularidades LA 03 e LB 14, para fins de reforma do Acórdão nº 286/2012 - PC, com o julgamento pela **regularidade** das **contas anuais de gestão do Fundo Municipal de Previdência Social dos Servidores Municipais de Peixoto de Azevedo**, referente ao exercício financeiro de 2011, de responsabilidade do gestor, **Sr. Getúlio Alves de Lima**, assim como pela **exclusão das multas** impostas ao mesmo, no montante de 32 UPFs/MT;



c) pela **manutenção** dos demais termos do Acórdão nº 286/2012 –  
PC;

d) pela **juntada** da Relação de empenhos do PREVI-PAZ – Exercício  
2011, referentes aos gastos com o PASEP.

É o parecer.

**Ministério Público de Contas**, Cuiabá, 24 de abril de 2013.

**GUSTAVO COELHO DESCHAMPS**  
**Procurador de Contas**