



PROCESSO Nº : 233102/2016
PROCEDÊNCIA : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO
INTERESSADO: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO
ASSUNTO : CONSULTA - REEXAME DE PREJULGADO
RELATOR : CONSELHEIRO DOMINGOS NETO

RAZÕES DO VOTO

Trata-se de proposta de reexame de tese prejudgada apresentada pela Consultoria Técnica, visando a revisão da tese constante da ementa do Acórdão da Resolução de Consulta nº 31/2010 deste Tribunal de Contas, nos termos do artigo 237, *caput*, da Resolução nº 14/2007.

O caso amolda-se ao disposto no artigo 237 do Regimento Interno:

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.

Ainda, tem-se o artigo 21 do Regimento Interno:

Art. 21. Compete ao Presidente do Tribunal, além de outras atribuições previstas em lei:

(...)

XII. Propor o reexame, de ofício, de prejudgado do Tribunal

Posto isso, entendo que a proposta de reexame da tese da ementa prejudgada apresentada deve ser conhecida por atender os requisitos fundamentais de admissibilidade.



Passo ao mérito.

A questão foi muito bem delineada pela Consultoria Técnica e pelo parecer ministerial, como adiante se verá.

O objeto desta Consulta é revisar o teor da Ementa da Resolução de Consulta nº 31/2010 sobre a necessidade ou não de os Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS – realizarem concurso para provimento do cargo de contador e se é possível suprir o cargo mediante contratação de empresa terceirizada, a exemplo do que ocorre no caso de adesão ao programa AMM-Previ.

A Ementa da Resolução de Consulta nº 31/2010 tem o seguinte conteúdo normativo:

“ Ementa: (...)

**PESSOAL. ADMISSÃO. PROFISSIONAIS COM
PROFISSÃO REGULAMENTADA. CONTADOR.
PROVIMENTO EM CARGO EFETIVO. RPPS. EXCEÇÃO.**

O cargo de contador do Poder Executivo Municipal deverá ser criado por lei e provido por meio de concurso público, sendo que o mesmo será responsável por todos os órgãos e unidades orçamentárias vinculados ao Poder Executivo, o que inclui o RPPS, salvo no caso de ente federativo cuja organização administrativa comporte um contador por órgão ou unidade orçamentária.”

O reexame, que ora se propõe, assenta-se em razão da existência de reiterados julgados desta Corte de Contas que confrontam com a Resolução de Consulta nº 31/2010, tendo em vista que consideram válidas as adesões ao Programa AMM-Previ, por meio do qual ocorre a terceirização dos serviços de contabilidade dos RPPS das entidades federativas.



Vejamos, alguns julgados que demonstram a divergência em tal matéria:

Recurso Ordinário. Relatora: Conselheira Substituta Jaqueline Jacobsen. Acórdão nº 3.002/2015-TP. Julgado em 07/07/2015. Publicado no DOC/TCE-MT em 20/07/2015. Processo nº 8.304-6/2013. 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.

No mesmo sentido, o Conselheiro Valter Albano, em voto de provimento de pedido de rescisão (Processo nº 22.009-4/2015), prolatou o entendimento de que durante a vigência do Programa AMM-Previ, os municípios que dele participam estão desobrigados de manter estrutura contábil própria.

Em seu voto, o Conselheiro cita o Acórdão 1.693/2015 do TCE-MT em que se reafirmou a legalidade da Concorrência Pública nº 1/12 da AMM e os contratos decorrentes firmados entre municípios e a Previmuni para a gestão terceirizada de fundos de previdência social. Ressalta, ainda, outros julgamentos (Acórdãos 21/2005, 1.524/2008, 655/2008, 2.600/2009, 3.833/2010, 1.689/2010, 2.969/2010, 3.617/2010 e 273/2012) em que o Tribunal Pleno reafirmou tal legalidade, defendendo a coisa julgada administrativa que garante aos jurisdicionados a segurança jurídica para a prática de atos administrativos pertinentes.

Dessa forma, por meio de tais precedentes tem-se que nos municípios adesos ao Programa AMM-Previ, a responsabilidade técnica pela contabilidade do respectivo RPPS pode ser atribuída a contador da empresa



Agenda Assessoria, componente do Consórcio Previmuni que foi contratado no âmbito do Programa AMM-Previ, não sendo, excepcionalmente, adotada a regra de se utilizar o contador do Executivo Municipal ou de se realizar concurso público para contador próprio.

Em sentido contrário, em sede de contas anuais de gestão, no processo nº 1.467-2/2014, de relatoria do Conselheiro Substituto Moisés Maciel, a Primeira Câmara do TCE-MT, decidiu, por unanimidade, determinar ao Fundo Municipal de Previdência Social dos Servidores de Nova Nazaré, que adotasse providências urgentes para realização de concurso público para o provimento do cargo de contador ou utilizasse o contador do Executivo Municipal, em observância à Súmula nº 03/2013 deste Tribunal e ao inciso II do artigo 37 da Constituição da República.

Em seus fundamentos, o relator define que a possibilidade de utilização de contador no âmbito da gestão terceirizada dos fundos de previdência social municipais, por meio do Programa AMM-PREVI, vigeu até o final do exercício de 2013, sendo que a partir de 2014 os cargos de contadores desses fundos devem ser ocupados por servidor efetivo, em consonância com a norma do art. 37, II, da CF/1988 e com as Súmulas 2 e 3 do TCE-MT.

Também em processo de contas anuais de gestão (Processo nº 1.911-9/2014 – Acórdão nº 246/2015 – SC), com emissão de um voto denso e detalhado, o Conselheiro Substituto Isaías Lopes da Cunha entendeu como irregular o exercício da contabilidade do Fundo de Previdência de Santo Antônio do Leste por um profissional da empresa Agenda Assessoria, no âmbito do Programa AMM-Previ, sendo acompanhado, por unanimidade, nas determinações para que a gestão da entidade previdenciária realizasse concurso público para contador e se abstinhasse de celebrar termo de vinculação com o



Consórcio Previmuni para contratar serviços contábeis prestados pela Agenda Assessoria.

Ainda, em sentido contrário, negando provimento a recurso ordinário nos autos do Processo nº 1.630-6/2014 das contas de gestão do Fundo de Previdência dos Servidores do Vale de São Domingos, o Conselheiro Waldir Teis ratificou o fato irregular decorrente do provimento das atividades de contabilidade da entidade por meio de profissional oriundo do contrato firmado entre a AMM-Previ e o Consórcio Previmuni. Em seus argumentos, o relator pondera que apesar da existência de decisões do TCE-MT favoráveis ao provimento excepcional, há que invocar o teor das Súmulas 2 e 3, com destaque ao poder de unificação das súmulas em relação às reiteradas decisões, e que a terceirização não se justifica, tendo em vista que a figura do contador efetivo é essencial para a atividade de registro contábil e financeiro em um órgão público.

Denota-se no relatório da Equipe Técnica que não se trata essencialmente de alteração na tese ou em seu sentido, mas, realinhar o entendimento em face das divergências dos julgados deste Tribunal e a incompatibilidade, com a Resolução de Consulta nº 31/2010 que constitui prejudgado de tese que vincula o exame de feitos sobre o mesmo tema, nos termos do artigo 238 do RITCE/MT, em regra, o contador efetivo do Poder Executivo Municipal é o responsável pela contabilidade do RPPS, sendo exceção a situação em que o ente federativo possui organização administrativa que comporte um contador exclusivo para sua entidade previdenciária.

Ao analisar estes autos, verifica-se que em alguns julgados, nosso Tribunal tem defendido que nos casos de municípios que se encontram vinculado ao Programa AMM-Previ, é possível que o responsável pela contabilidade do RPPS seja um contador vinculado a Agenda Assessoria (Consórcio Previmuni), defendendo que os serviços de terceirização de administração afetos a tal Programa englobam os serviços de contabilidade.



Assim, a discussão jurídica é a possibilidade de terceirização dos serviços de contabilidade pelos Regimes Próprios de Previdência Social, a exemplo do que ocorre com o Programa AMM-Previ.

Neste contexto, várias normas jurídicas do ordenamento devem ser analisadas, dentre eles o princípio constitucional do concurso público, expressamente previsto no artigo 37, II, da CF/1988, as Súmulas nº 2 e 3 e a Resolução de Consulta nº 31/2010 deste Tribunal.

Em relação, a Súmula TCE-MT nº 2 pacifica que *“O cargo de contador deve ser criado por lei e provido por meio de concurso público, independentemente da carga horária de trabalho”* e a Súmula TCE-MT nº 3, de forma a não deixar dúvidas quanto à responsabilidade pela contabilidade do regime próprio de previdência, define que *“Inexistindo contador efetivo no regime próprio de previdência, a responsabilidade pela contabilidade será do contador efetivo do Poder Executivo”*.

De acordo com as Súmulas, temos duas possibilidades para os RPPS: ter um contador efetivo próprio ou atribuir a responsabilidade pela sua contabilidade a contador concursado da Prefeitura Municipal.

A Equipe Técnica, esclarece que apesar de ser vedada a contratação de terceiros (escritórios de contabilidade – pessoa jurídica) para a realização de serviços contábeis nos Poderes, órgãos ou entidades, ante o caráter personalíssimo dos atos de contabilidade pública, pode-se vislumbrar a possibilidade de contratação de serviços contábeis especializados, em hipóteses específicas e desde que atendidos alguns requisitos. É o que se pode depreender do seguinte prejulgado do TCE-MT:



**Resolução de Consulta nº 33/2013 (DOC, 17/12/2013).
Licitação e contratos. Prestação de serviços. Serviços
técnicos especializados compreendidos em atribuições
inerentes a categorias funcionais do quadro de pessoal
efetivo. Hipóteses e requisitos.**

1. É permitida a contratação de serviços técnico profissionais especializados pela Administração Pública, independentemente de estarem compreendidos em atribuições inerentes a categorias funcionais do quadro de pessoal efetivo, nas seguintes hipóteses: a) quando o contingente de servidores existentes for insuficiente para o atendimento de uma sobrecarga sazonal e transitória na demanda por determinado serviço técnico; b) quando o corpo de servidores não for suficientemente especializado para satisfazer demandas por serviços singulares e complexos; ou, c) no caso de serviços jurídicos, quando houver conflito de interesses da instituição e dos servidores que poderiam vir a defendê-la.

2. Além da observância às hipóteses descritas no item anterior, a possibilidade de contratação de serviços técnicos especializados deve respeitar os seguintes requisitos: a) possuir objeto específico e especializado; b) a necessidade do serviço seja eventual ou não permanente; c) os serviços a serem contratados não podem se constituir em atividades típicas e exclusivas de Estado, a exemplo daquelas que impliquem na limitação do exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público, no exercício do poder de polícia, ou na manifestação da vontade do Estado pela emanção de atos administrativos; e d) observância às regras de licitação e contratos administrativos estampadas na Lei nº 8.666/1993.

3. O descumprimento destas hipóteses e requisitos para a contratação de serviços técnico profissionais especializados compreendidos em atribuições inerentes a categorias funcionais do quadro de pessoal efetivo configura burla ao princípio do concurso público, caracterizando também a substituição indevida de servidores públicos, o que faz incluir o respectivo gasto no cômputo das despesas com pessoal, conforme estabelece o § 1º do artigo 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O Plenário do Tribunal de Contas da União, em julgamento de processo de representação, alinhou-se ao entendimento de que não se deve



terceirizar serviços finalísticos como os de contabilidade, sendo possível a terceirização quando houver exigência de conhecimento técnico específico. Essa é a tese constante do seguinte enunciado de jurisprudência:

Não devem ser terceirizados serviços relativos às atividades fins da instituição pública contratante, bem como aqueles contemplados nas atribuições dos cargos que compõem sua estrutura organizacional. Por conseguinte, quando existir tal previsão com relação a serviços advocatícios e contábeis, a terceirização só deverá se referir a casos pontuais, em que a natureza dos serviços a serem executados exija conhecimento técnico específico. *(Acórdão 1466/2010. Relator: Marcos Bemquerer).*

Não obstante as normas vigentes, como destacado pela Consultoria Técnica, neste Tribunal julgamentos garantiram que os Municípios aderentes ao Programa AMM-Previ continuassem com a gestão e contabilidade terceirizada, apesar deste Tribunal de Contas ter considerado referido programa, bem como a adesão a ele, regulares.

Diante desta situação, o que se pretende não é desconstituir a coisa julgada onde a prática acima foi considerada regular. Mas, considerando que a matéria já está pacificada, inclusive sumulada, a finalidade é adequar a tese da Resolução de Consulta nº 31/2010 às súmulas mencionadas.

Quanto à modulação de efeitos da nova redação da Resolução de Consulta nº 31/2010, comungo do entendimento do Ministério Público de Contas de que a sugerida pela Consultoria Técnica, na modalidade *ex nunc*, com o prazo de 180 (cento e oitenta dias) a partir da aprovação da nova redação, não é a solução mais adequada, vez que os reiterados julgados que permitiram a continuidade dos contratos até seu término e visando o respeito às relações



jurídicas instituídas, que a modulação de efeitos mais adequada é aquela que ressalve a aplicação imediata aos contratos ainda vigentes.

O Ministério Público de Contas opina, no seguinte sentido:

“ (...)

Sendo assim, o Ministério Público de Contas manifesta-se pela **aplicação imediata da nova redação da Resolução de Consulta n. 31/2010, ressaltando os casos de contrato em vigência, os quais deverão adequar-se ao teor da Resolução n. 31/2010 imediatamente após o termo do contrato com a AMM-Previ.**

(...)”

Posto isso, entende-se necessária a revisão da tese apresentada na citada Resolução de Consulta, a fim de atualizá-la e torná-la compatível com as matérias das Súmulas nº 2 e 3 deste Tribunal de Contas.

Por essas razões, concordo parcialmente com a consultoria técnica e comungo do entendimento do Ministério Público de Contas, no sentido de alterar a redação da Resolução de Consulta nº 31/2010 e pela aplicação imediata da nova redação da Resolução de Consulta, ressaltando os casos de contrato em vigência, os quais deverão adequar-se ao teor daquela Resolução de Consulta imediatamente após o termo do contrato do Programa AMM-Previ.

VOTO

Ante o exposto, acolho o Parecer nº 133/2017 do Ministério Público de Contas, da lavra do Procurador-geral de Contas Dr. Getúlio Velasco Moreira Filho, e **VOTO** pelo **CONHECIMENTO** do presente reexame de tese de prejudgado, e, no mérito, pela pela aprovação da proposta de Ementa



apresentada pela Consultoria Técnica, com o acréscimo sugerido pelo *Parquet* de Contas, nos seguintes termos:

RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 31/2010. PESSOAL. ADMISSÃO. EXECUTIVO MUNICIPAL. CONTADOR. PROVIMENTO EM CARGO EFETIVO. RPPS. PROGRAMA AMM-PREVI.

1) O cargo de contador do Poder Executivo Municipal deverá ser criado por lei e provido por meio de concurso público, sendo que o mesmo será responsável por todos os órgãos e unidades orçamentárias vinculados ao Poder Executivo, o que inclui o RPPS, salvo no caso de ente federativo cuja organização administrativa comporte um contador por órgão ou unidade orçamentária.

2) Não é possível a atribuição da responsabilidade técnica pela contabilidade de RPPS a contador vinculado a empresa ou gestão terceirizada, a exemplo da prestação de serviços contábeis pelo Consórcio Previmuni no âmbito do Programa AMM-Previ, por configurar afronta ao princípio do concurso público (art. 37, II, CRFB) e conflitar com as Súmulas 2 e 3 do TCE-MT.

Pela aplicação imediata da nova redação da Resolução de Consulta n. 31/2010, ressalvando os casos de contrato em vigência, os quais deverão adequar-se ao teor da nova Resolução de Consulta imediatamente após o termo do contrato do Programa AMM-Previ.

É o voto.

Tribunal de Contas, março de 2017.

(assinaturas digitais disponíveis no endereço eletrônico: www.tce.mt.gov.br)

Conselheiro **DOMINGOS NETO**

Relator



Tribunal de Contas
Mato Grosso

TRIBUNAL DO CIDADÃO

GABINETE DE CONSELHEIRO

Conselheiro Gonçalo Domingos de Campos Neto
Telefones: (65) 3613-7511 / 7513 - Fax: 3613-7512
e-mail: gab.domingosneto@tce.mt.gov.br