



PROCESSO	28.282-0/2017
PRINCIPAL	CONSÓRCIO PÚBLICO INTERMUNICIPAL DE GESTÃO DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS MUNICÍPIOS MATOGROSSENSES - CONSPREV
ASSUNTO	RECURSO ORDINÁRIO EM PROCESSO DE REPRESENTAÇÃO INTERNA INSTAURADA PELA SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO DE PREVIDÊNCIA
RECORRENTE	PEDRO FERREIRA DE SOUZA – PRESIDENTE CONSPREV
ADVOGADO	PASCOAL SANTULLO NETO – OAB/MT 12.887
RELATOR ORIGINÁRIO	CONSELHEIRO INTERINO LUIZ CARLOS PEREIRA
RELATOR DO RECURSO ORDINÁRIO	CONSELHEIRO INTERINO MOISÉS MACIEL

II - RAZÕES DO VOTO

A – DAS PRELIMINARES PREJUDICIAIS DE MÉRITO:

(A1) – DAS PRELIMINARES DE VIOLAÇÃO DE REGRAS DE COMPETÊNCIA FUNCIONAL E DE COMPOSIÇÃO DOS ÓRGÃOS COLEGIADO E FRACIONÁRIOS DO TCE/MT.

19. A competência do Exmo. Conselheiro Interino Luiz Carlos Pereira, fora fixada com base na prescrição do art. 128-D, IV, do RITCE/MT, vigente à época do registro da Representação de Natureza Interna, cuja regra era no sentido de que a relatoria para assuntos relativos aos órgãos e/ou entidades da Administração Pública Indireta, competia aos Conselheiros Substitutos, condição que aquele ostentava naquele momento, a qual veio a ser alterada com a edição da Resolução Normativa 09/2018, em razão da nova composição do quadro de membros do TCE/MT, a partir da qual tanto os Conselheiros Titulares, quanto aos Substitutos, e a estes últimos em situação de interinidade, tornaram, igualmente, competentes para relatar demandas atinentes aos referidos jurisdicionados, assim como em relação aos órgãos e entidades da administração pública estadual, as Câmaras Municipais, as Prefeituras Municipais.

20. Ao contrário do entendimento exposto por parte do Recorrente com fundamento no



art. 9º, da Lei 11.107/2005¹, a regra de competência vigente ao tempo da distribuição do presente feito, se subsumia àquela do inciso IV do art. 128-D, IV, do RITCE/MT, e não da identificação do representante legal do consórcio público que, no caso do CONSPREV, era do Município de Jauru, para em razão disso, estabelecer quem seria o Conselheiro relator.

- 21.** Além do mais, como bem pontuou o Procurador de Contas às fls. 07/08 do Parecer 52/2019:

“O dispositivo normativo citado pelo recorrente (art. 9º, da Lei 11.107/2005), apenas determina qual a Corte de Contas competente para julgar as contas do consórcio público, mormente, nos casos em que envolvam a União, Estado e Municípios”. “Não significa dizer que o dispositivo acima transcrito determinou, inclusive, a relatoria para julgamento das contas dos consórcios públicos no âmbito dos Tribunais de Contas”.

- 22.** Em relação à alegação do Recorrente de que o TCE/MT, após o afastamento de 05 (cinco) conselheiros titulares em agosto/2017, passou a não ter quantitativo de membros suficientes para comporem o quórum regular para distribuição dos feitos, entendendo ser descabida, pois com a recente investidura no cargo de Conselheiro que se encontrava vago em razão de aposentadoria de quem o provia, 05 (cinco) dos 07 (sete) Conselheiros Substitutos, estão a exercer as funções dos 05 (cinco) titulares afastados, cumulando-as com aquelas próprias de Substituto.
- 23.** Com a atual composição do TCE/MT, que hodiernamente, repito, é de 02 (dois) Conselheiros titulares, 05 (cinco) Conselheiros Substitutos na condição de Interinos e 02 (dois) Conselheiros Substitutos, alterações tiveram de ser promovidas no Regimento Interno, a exemplo do estabelecimento de novas regras de competência advindas da Resolução Normativa 09/2018, que além dos desdobramentos para a distribuição dos feitos, culminaram na readequação do quadro de membros do plenário e das câmaras, com estrita observância as prescrições de quórum e investidura.

¹ Art. 9o A execução das receitas e despesas do consórcio público deverá obedecer às normas de direito financeiro aplicáveis às entidades públicas. Parágrafo único. O consórcio público está sujeito à fiscalização contábil, operacional e patrimonial pelo Tribunal de Contas competente para apreciar as contas do Chefe do Poder Executivo representante legal do consórcio, inclusive quanto à legalidade, legitimidade e economicidade das despesas, atos, contratos e renúncia de receitas, sem prejuízo do controle externo a ser exercido em razão de cada um dos contratos de rateio. (grifou-se)



24. Sendo assim, concluo que as preliminares de violação às regras de competência funcional e de composição dos órgãos colegiado e fracionário deste Tribunal, **não merecem acolhimento.**

(A2) – DA PRELIMINAR DE CERCEAMENTO DE DEFESA.

25. Argumenta o Recorrente que tivera seu direito de defesa cerceado, em razão de que o Exmo. Conselheiro Relator, Luiz Carlos Pereira, ao emitir o **voto condutor do Acórdão 51/2018**, considerou a perda de objeto de Recurso de Agravo Regimental interposto em face da Decisão Singular **1394/LCP/2017**, que determinou, cautelarmente, que o CONSPREV se abstinisse **de praticar ou permitir que se praticassem quaisquer novos atos referentes à execução do contrato oriundo da Ata de Registro de Preço nº 01/2017**, sob o fundamento de que já tendo havido a homologação da medida acautelatória pelo Acórdão **484/2017–TP**, restaria prejudicada a apreciação meritória da postulação recursal.

26. Com as devidas vênias ao Conselheiro Relator Originário, a meu juízo, a superveniência de homologação de decisão monocrática concessiva de cautelar, após a interposição de Recurso de Agravo Regimental que objetiva desconstituir a medida acautelatória concedida, não implica, automaticamente, na prejudicialidade da deliberação quanto ao mérito da pretensão recursal, haja vista trata-se de instrumento jurídico previsto no Regimento Interno para aquele sobre o qual recaíram os efeitos da citada tutela provisória de urgência.

27. Posiciono-me de tal modo, pois se a apreciação meritória de Recurso de Agravo Regimental ficasse condicionada a não homologação da decisão monocrática concessiva de tutela provisória de urgência de natureza cautelar, a deliberação do mérito da pretensão recursal só poderia ocorrer no curtíssimo espaço tempo entre a data da publicação do *decisum* singular agravado e até antes da ocorrência da segunda sessão plenária seguinte, haja vista ser este o limite para que as medidas acautelatórias sejam referendadas pelo Egrégio Tribunal Pleno, o que, em não havendo, implica no perdimento de suas eficácias.

28. Agora, para além de discussões sobre o acerto ou desacerto em se considerar prejudicado Recurso de Agravo Regimental interposto em face de decisão singular



que concedeu tutela provisória de urgência de natureza cautelar, por conta da superveniente homologação do *decisum* monocrático agravado, é certo que, em assim ocorrendo, a exemplo do constatado no caso, a alegação de eventual ocorrência de cerceamento de defesa, tal como argumentado pelo ora Recorrente nas suas razões recursais, **não merece prosperar**, em razão da possibilidade de interposição de Recurso Ordinário da deliberação plenária homologatória da medida acautelatória que se pretende desconstituir, o que fora promovido no presente feito e que, via de consequência, implicou na análise em tela.

29. Desse modo, **rejeito a preliminar suscitada**, pois entendo não ter restado evidenciado o cerceamento de defesa alegado pelo Recorrente.
30. A título propositivo, ressalto a imprescindibilidade de se revisar o atual **rito procedimental para análise de cautelares e seus desdobramentos**, especialmente quanto à previsão de que devam ser levadas à homologação em até duas sessões plenárias seguintes a data da publicação da decisão monocrática acautelatória, sob pena de perda de sua eficácia, sem que seja considerado nesse interim, por exemplo, a interposição de Recurso de Agravo Regimental, em que nele venha a ser deferida postulação de efeito suspensivo da tutela provisória de urgência em questão, ou, mesmo o fato de que esta fora concedida as vésperas da ocorrência de sessão ordinária do Egrégio Tribunal Pleno, em que não houve tempo hábil para manifestação ministerial e consequente inclusão na pauta de deliberações, mas já tendo sido computada para os fins da referida prescrição de referendamento do pronunciamento singular, restando assim, apenas à próxima sessão do Órgão Colegiado para tanto, de modo que nela, obrigatoriamente, deverá ocorrer a apreciação, pois, do contrário, não mais se poderá atender o disposto no art. 302 do RITCE/MT.
32. Anoto que tais ponderações não tem a pretensão de esgotar o tema, até porque inúmeras outras questões poderiam ser levantadas para pontuar aspectos positivos e negativos do atual rito procedimental das tutelas provisórias de urgência, servindo as contribuições argumentativas retro mencionadas, para chamar a reflexão sobre o tema, especialmente, ante a possibilidade de melhorias a serem empreendidas.



(A3) DO DISPOSITIVO DAS PRELIMINARES:

33. **Ante o exposto**, em consonância com os Pareceres Ministeriais 52/2019 e 2.172/2019, ambos da lavra do Procurador de Contas William de Almeida Brito Junior, **VOTO no sentido de REJEITAR as preliminares suscitadas no Recurso Ordinário interposto pelo CONSPREV.**

B – DO MÉRITO:

34. O cerne do presente Recurso Ordinário gravita em torno dos seguintes pontos controvertidos:

- 1) O CONSPREV é entidade administrativa de **gerenciamento indireto** ou **unidade única gestora** dos RPPS consorciados;
- 2) Os **serviços advocatícios, contábeis e previdenciários**, a serem **contratados mediante o Pregão Presencial 001/2017**, para operacionalização do passivo previdenciário dos RPPS consorciados ou que vierem a ser consorciar, **se inserem ou não no campo daqueles próprios das atividades finalísticas da Administração Pública**;
- 3) A **exigência de participação de consórcios de empresas** e em **um limite de até 3 (três) para se consorciarem, é compatível ou não com o objeto do Pregão 001/2017**;
- 4) **Os serviços** objeto do Pregão 001/2017, **podem ou não gerar economia em escala e, conseqüentemente, vantagem aos RPPS aderentes ao CONSPREV**;

31. Antes de passar ao exame do mérito do Recurso Ordinário, entendo ser pertinente tecer comentários preambulares sobre consórcio público e Regimes Próprios de Previdência Social, com o fito de estruturar a base do raciocínio lógico-jurídico a nortear os encaminhamentos dirimentes de cada um dos pontos controvertidos.

(B1) COMENTÁRIOS GERAIS SOBRE CONSÓRCIOS PÚBLICOS E REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL:

32. De acordo com a definição dada pelo art. 2º, I, do Decreto nº 6.017/2007, consórcio público é a “*pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei nº 11.107, de 2005, para estabelecer relações de cooperação*”



federativa, inclusive à realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos”.

33. A própria CF/88 estimulou que a União, os Estados, o DF e os Municípios formassem consórcios públicos para a realização de objetivos comuns, tendo estabelecido no art. 241², que fosse editada uma lei regulamentando como esses consórcios deverão funcionar.
34. Desse modo, sobreveio a Lei nº 11.107/2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos, prescrevendo em seu art. 1º, a permissibilidade de “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios contratem entre si consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum”, os quais serão determinados pelos entes da Federação que se consorciarem, observados os limites constitucionais.
35. A organização e funcionamento dos consórcios públicos são disciplinados pela Lei nº 11.107/2005 e pela legislação que rege as associações civis - no que não contrariar a Lei nº 11.107/2005 -.
36. Nos termos do art. 6º, incisos I e II da Lei nº 11.107/2005, o consórcio público, após constituído, adquire personalidade jurídica, que pode ser de direito público, no caso de constituir associação pública, mediante a vigência das leis de ratificação do protocolo de intenções, e de direito privado, mediante o atendimento dos requisitos da legislação civil
37. **O consórcio com personalidade jurídica de direito público integra a administração indireta** de todos os entes da Federação consorciados, conforme previsão do § 1º do art. 6º da Lei 11.107/2005, estando em razão disso, submetido a todas as regras aplicáveis às demais entidades, concernentes à realização de licitação, celebração de contratos, admissão de pessoal e à prestação de contas, o

² Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/98)



que também se aplica aos consórcios públicos revestidos de personalidade jurídica de direito privado, segundo o disposto no § 2º do 6º da Lei 11.107/2005.

38. A permissibilidade legal para que sejam constituídos consórcios públicos de **RPPS**, é extraída da interpretação sistemática do §1º do artigo 6º da Lei 11.107/2005, com o inciso X do artigo 3º do Decreto Federal 6017/2007, *in verbis*:

Lei 11.107/2005

Art. 6º - O consórcio público adquirirá personalidade jurídica:

- I – de direito público, no caso de constituir associação pública, mediante a vigência das leis de ratificação do protocolo de intenções;
- II – de direito privado, mediante o atendimento dos requisitos da legislação civil.

§ 1º - O consórcio público com personalidade jurídica de direito público **integra a administração indireta de todos os entes da Federação consorciados.**

Decreto Federal 6017/2007

Art. 3º - Observados os limites constitucionais e legais, **os objetivos dos consórcios públicos** serão determinados pelos entes que se consorciarem, **admitindo-se**, entre outros, os seguintes:

X - **o planejamento, a gestão e a administração dos serviços e recursos da previdência social dos servidores de qualquer dos entes da Federação que integram o consórcio**, vedado que os recursos arrecadados em um ente federativo sejam utilizados no pagamento de benefícios de segurados de outro ente, de forma a atender o disposto no art. 1o, inciso V, da Lei no 9.717, de 1998;

39. Seguindo nessa linha de raciocínio, tem-se que da interpretação conjugada da parte final do inciso X do art. 3º do Decreto Federal 6.017/2007, com o inciso V, do artigo 1º, da Lei nº 9.617/98³ e art. 10, §§ 1º e 2º, c/c art. 24, ambos da Portaria MPS 402/2008⁴, emergem as **vedações de utilização de recursos arrecadados**

³ Art.1º. Os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal deverão ser organizados, baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial, observados os seguintes critérios:

(...)

V - cobertura exclusiva a servidores públicos titulares de cargos efetivos e a militares, e a seus respectivos dependentes, de cada ente estatal, **vedado o pagamento de benefícios, mediante convênios ou consórcios entre Estados, entre Estados e Municípios e entre Municípios;**

⁴ Art. 10. **É vedada a existência de mais de um RPPS para os servidores titulares de cargos efetivos e de mais de uma unidade gestora do respectivo regime em cada ente federativo.**

§ 1º Entende-se por **unidade gestora a entidade ou órgão integrante da estrutura da Administração Pública de cada ente federativo**, que tenha por finalidade a administração, o gerenciamento e a operacionalização do RPPS, incluindo a arrecadação e gestão de recursos e fundos previdenciários, a concessão, o pagamento e a manutenção dos benefícios.

§ 2º A **unidade gestora única deverá gerenciar, direta ou indiretamente**, a concessão, o pagamento e a manutenção, no mínimo, dos benefícios de aposentadoria e pensão concedidos a partir da publicação da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, de todos os poderes, órgãos e entidades do ente federativo.



de um ente federativo para pagamento de benefícios de segurados de outro ente, e da existência de mais de um RPPS para os servidores titulares de cargos efetivos e de mais de uma unidade gestora do respectivo regime em cada ente federativo.

40. A definição de RPPS se encontra, atualmente, no § 3º do art. 10 do Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999, que estabelece que “*entende-se por regime próprio de previdência social o que assegura pelo menos as aposentadorias e pensão por morte previstas no art. 40 da Constituição Federal. A Secretaria de Previdência (SPREV) tem recebido muitos e reiterados questionamentos de Estados e Municípios acerca de aspectos relacionados à caracterização de unidade gestora e regime próprio únicos*”.
41. A Portaria MPS nº 402, de 2008, que estabelece os parâmetros e diretrizes gerais para a organização e funcionamento dos RPPS, dispõe, em seu art. 2º, que “*RPPS é o regime de previdência, estabelecido no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que assegura, por lei, aos servidores titulares de cargos efetivos, pelo menos, os benefícios de aposentadoria e pensão por morte previstos no art. 40 da Constituição Federal*”.
42. No que se refere à unidade gestora, conforme o disposto no § 1º do art. 10, “*entende-se por unidade gestora a entidade ou órgão integrante da estrutura da Administração Pública de cada ente federativo, que tenha por finalidade a administração, o gerenciamento e a operacionalização do RPPS, incluindo a arrecadação e gestão de recursos e fundos previdenciários, a concessão, o pagamento e a manutenção dos benefícios*”.
43. Impende aqui fazer um parêntese para destacar que, segundo se extrai do link “perguntas e respostas” do portal eletrônico do Ministério da Previdência⁵, **Regime próprio de previdência social não se confunde com unidade gestora**, estando a diferenciação calcada nos seguintes termos:

“O RPPS é o Regime Próprio de Previdência legalmente instituído que

Art. 24. É vedado o pagamento de benefícios previdenciários mediante convênio, consórcio ou outra forma de associação entre Estados, entre Estados e Municípios e entre Municípios, desde 27 de novembro de 1998.

⁵ <http://www.previdencia.gov.br/perguntas-frequentes/vii-unidade-gestora/>



concede no mínimo os proventos de aposentadorias e pensões. Para conceder tais benefícios, se faz necessária a existência de uma estrutura administrativa que seja responsável pela gestão do RPPS, intitulada como Unidade Gestora do Regime Próprio. A Unidade Gestora pode ser uma entidade autárquica ou um Fundo, de âmbito interno da estrutura da administração pública de cada ente federativo. A finalidade da Unidade Gestora é a administração, o gerenciamento e a operacionalização do regime próprio, incluindo a arrecadação e gestão de recursos e fundos previdenciários, a concessão, o pagamento e a manutenção dos benefícios. **Como se vê, RPPS e Unidade Gestora são duas coisas distintas, uma trata-se do regime próprio em si, a outra trata da gestão desse regime próprio.**

44. Enquanto o **RPPS constitui a garantia legal, conferida pelo ente federativo, dos benefícios de aposentadoria aos servidores públicos titulares de cargo efetivo e pensão por morte aos seus dependentes**, consubstanciando sistema previdenciário que os exclui da filiação ao RGPS, **a unidade gestora é a estrutura criada** no âmbito da Administração Pública **para a administração, gerenciamento e operacionalização desse sistema.**
45. Assim, **RPPS refere-se ao aspecto institucional da previdência social** do servidor público, consubstanciando, na conjunção dos elementos que o caracterizam, sua existência enquanto instituição, integrando **unidade gestora o aspecto funcional, orgânico e gerencial desse ente**, facetas, portanto, que apenas o qualificam, mas que não compõem as nuances que lhe são essenciais.
46. Feitos esses esclarecimentos, faz-se necessário aclarar a questão afeta à interpretação do **§ 2º do art. 10 da Portaria MPS nº 402, de 2008, que, numa análise apressada, pode induzir a compreensão de que, em razão do conceito de unicidade, qualificada expressão unidade gestora única prevista no citado dispositivo normativo, as atividades dos RPPS, não poderiam vir a ser descentralizadas para outro órgão ou entidade integrante da administração pública do ente federativo.**
47. Ao revés de tal ilação, tem-se que a própria redação do **§ 2º do art. 10 da Portaria MPS nº 402, de 2008**, estabelece a possibilidade de descentralização de determinadas atividades dos RPPS, ao prever que para a concessão, o pagamento e a manutenção, no mínimo, dos benefícios de aposentadoria e pensão concedidos,



é dever àqueles o gerenciamento direto ou indireto.

48. De acordo com o assentado pelo Ministério da Previdência na Nota Técnica SEI nº 11/2017/CGACI/SRPPS/SPREV-MF⁶, a partir da interpretação do § 2º do art. 10 da Portaria MPS nº 402, de 2008, entende-se por “**gerenciamento direto**, as atividades relacionadas à execução dos procedimentos de sua concessão, pagamento e manutenção forem realizadas pela própria unidade gestora, e, **indireto** quando aqueles procedimentos, embora executados sob o comando, a coordenação e o controle dela, forem efetuados por outro órgão ou entidade integrante da administração pública do ente federativo”.
49. De certo que, não é a execução desses procedimentos diretamente pela unidade gestora que se impõe para que se reconheça a sua unicidade, **mas o seu gerenciamento, função que, como espécie do gênero “administração”,** caracteriza-se pelo exercício fundamental das atividades de comando, coordenação e controle.
50. Ainda que a concessão, o pagamento e a manutenção dos benefícios de aposentadoria e pensão por morte, **venham a ser gerenciadas de modo direto, por órgãos ou entidades diversas da unidade gestora do RPPS, mantendo esta o gerenciamento de maneira indireta desses procedimentos, ficando sob sua atribuição o comando, a coordenação e o controle de sua execução, a descentralização daquelas rotinas não descaracteriza a unidade gestora única.**
51. Em suma, a partir dessa digressão, conclui-se que não só podem ser constituídos consórcios por RPPS, como também a estes são permitidos o **gerenciamento direto** da concessão, pagamento ou manutenção dos benefícios de aposentadoria e pensão, desde que não implique perda de gerenciamento indireto por parte da unidade gestora de cada RPPS, que deverá, assim, manter sob sua competência o comando, a coordenação e o controle de todas essas atividades, fato que, por sua vez, poderá ser constatado por situações que revelem o exercício desses atributos gerenciais ou que os possibilitem, a exemplo da franquia de acesso da unidade

⁶ Nota Técnica SEI nº 11/2017/CGACI/SRPPS/SPREV-MF - Assunto: Esclarecimentos acerca da natureza e caracterização do regime próprio e unidade gestora únicos, estabelecidos por força do § 20 do art. 40 da Constituição Federal e disciplinados no art. 10 da Portaria MPS nº 402, de 2008.



gestora a todos os dados primários relativos aos segurados do RPPS, tais como folha de pagamento e documentos financeiros e contábeis pertinentes, e da garantia de que, em qualquer hipótese, sempre competirá àquela entidade a verificação da regularidade no processo de concessão ou revisão dos benefícios previdenciários, cabendo-lhe a decisão final sobre o tema no âmbito administrativo.

(B2) DA ANÁLISE QUANTO À CONTROVÉRSIA EXISTENTE SOBRE O FATO DE O CONSPREV SER ENTIDADE ADMINISTRATIVA DE GERENCIAMENTO INDIRETO OU UNIDADE GESTORA ÚNICA DOS RPPS CONSORCIADOS:

52. De início, destaco que o Conselheiro Relator ao exarar suas razões de voto para submeter à homologação plenária as medidas acautelatórias constantes da Decisão Singular **1394/LCP/2017**, consignou que:

“(...) Da sumária apreciação dos fatos e provas até então produzidas, não foi possível entrever com clareza se a formação do CONSPREV destinou-se à constituição de uma única unidade gestora do regime próprio de previdência de todos os entes que a ele aderirem, ou se sua formação destinou-se à criação de uma entidade administrativa voltada ao gerenciamento indireto da concessão, do pagamento e da manutenção dos benefícios, sob o comando, a coordenação e o controle dessas atividades por cada qual das unidades gestoras dos RPPS dos entes aderentes, na forma como prescreve o § 2º do artigo 10 da Portaria MPS nº 402, de 2008, a despeito do quanto escrito em seu Estatuto”.

53. Não por outra razão, já que a existência de dúvida fundada sobre a probabilidade da pretensão que se visa assegurar cautelarmente inviabiliza o seu reconhecimento na via estreita da fase de cognição sumária, o Egrégio Tribunal Pleno ao emitir o Acórdão **484/2017-TP**, por maioria, não homologou a medida acautelatória concedida por meio da Decisão Singular **1394/LCP/2017**, para que não houvessem novas adesões ao CONSPREV.

54. O acerto em tal encaminhamento reside na verificação de que, afigura ser verossímil, frisa-se, a partir de uma ótica estribada em juízo perfunctório próprio da fase pré-instrutória, **que o CONSPREV não fora constituído com o propósito de desempenhar atividades constitutivas da essencialidade da existência dos RPPS, a saber, o comando, a coordenação e o controle dos procedimentos de execução de concessão, pagamento e manutenção dos benefícios de**



aposentadoria e pensão.

55. Exsurge do protocolo de intenções do CONSPREV (fls. 03/04 do Documento Digital 267859/2017), especificamente da cláusula 2º e parágrafo único⁷, c/c as cláusulas 6º e 7º, que a sua constituição se deu no sentido de fomentar o desenvolvimento da capacidade administrativa, técnica e financeira dos RPPS a ele aderentes, consistentes no gerenciamento indireto da concessão, do pagamento e da manutenção dos benefícios previdenciários, na forma como prescreve o §2º art. 10 da Portaria MPS n.º 402, de 2008.
56. Soma-se a isso, a previsão do art. 44, inciso I do Estatuto do CONSPREV⁸, que este não poderá executar quaisquer atividades se não obtiver aprovação da Assembleia Geral, em observância a prerrogativa dos RPPS de exercer de **o comando, a coordenação e o controle da execução da concessão, do pagamento e da manutenção dos benefícios de aposentadoria e pensão, podendo como já dito, gerenciar de forma indireta, os respectivos procedimentos.**
57. Além do mais, a equipe técnica ao analisar, a título de amostragem, mediante inspeção *in loco*, a situação dos RPPS aderentes aos CONSPREV, referentes aos Municípios de Várzea Grande, em 04/12/2018, e de Cuiabá, em 06/12/2018; consignou, expressamente, que estes detêm o **comando, coordenação e controle** dos procedimentos de execução de concessão, pagamento e manutenção dos benefícios de aposentadoria e pensão.

⁷ Cláusula. 2º A finalidade do consórcio é a congregação de esforços, visando o planejamento, a coordenação e a execução de atividades de interesse comum dos municípios participantes no âmbito previdenciário bem como a prestação de serviços necessários à administração da gestão do passivo previdenciário e consultoria à gestão própria de ativos.

Parágrafo único. O consorciamento é apenas em relação à atividade meio, ficando a cargo de cada Regime Próprio de Previdência Social a atividade fim, dentre as quais destaca-se:

I – concessão e pagamento dos benefícios previdenciários;

II – movimentação das contas bancárias (receita e despesa);

III – aplicação das reservas financeiras no mercado financeiro em consonância com as normas estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional, Comitê de Investimentos e Conselhos Curador e Previdenciário;

IV – representação em juízo ou fora dele dos interesses do RPPS;

V – comunicação com os órgãos públicos e de controles interno e externo e com seus servidores.

⁸ Art. 44. São finalidades gerais do CONSÓRCIO:

I - representar o conjunto dos entes que o integram, em matéria de interesses comuns, perante quaisquer outras entidades de direito público e privado, nacionais e internacionais, **mediante decisão da Assembleia Geral.**



58. E, ainda que após realizar as inspeções *in loco* nos RPPS também integrantes do CONSPREV, relativos aos Município de Acorizal e de Rosário Oeste, em 13/12/2018, a **equipe técnica tenha concluído que as mesmas não exerciam suas atividades essenciais atinentes ao comando, a coordenação e o controle** da execução dos procedimentos de concessão, pagamento e manutenção dos benefícios previdenciários, **entendo existir razoável dúvida a respeito pelo seguinte motivo:**
59. Do que se observa da análise da equipe técnica (às fls. 19/34 do Documento Digital 253865/2018), o fluxo das atividades empreendidas pelo CONSPREV, por meio de pessoa jurídica contratada, ao que tudo indica, se compatibiliza com a de assessoramento e de gerenciamento indireto, voltadas ao fortalecimento e aprimoramento da capacidade administrativa, técnica e financeira dos RPPS, especialmente para aquelas, a exemplo de Acorizal e de Rosário Oeste, considerados de pequeno porte, **não lhes retirando a prerrogativa de avaliar a execução dos procedimentos de concessão, pagamento e manutenção dos benefícios previdenciários e de dar o comando definitivo no encaminhamento de cada um, contemplando assim, as prescrições do inciso V, do artigo 1º, da Lei nº 9.617/98, c/c art. 10, §§ 1º e 2º, e art. 24, ambos da Portaria MPS 402/2008, além da Nota Técnica SEI nº 11/2017/CGACI/SRPPS/SPREV-MF.**
60. Vejamos, então, a dinâmica das rotinas administrativa dos referidos RPPS, a partir da compreensão obtida do apurado pela equipe técnica:

- RPPS DE ACORIZAL (fls. 29/31 do Documento Digital 253865/2018).

➤ **Na CONCESSÃO E MANUTENÇÃO DE BENEFÍCIOS, a servidora do Setor de Recursos Humanos do RPPS, formaliza e instrui os respectivos processos,** após os encaminha a prestadora de serviço do CONSPREV que, elabora as minutas de parecer sobre os encaminhamentos a serem dados, e as entrega novamente **ao Setor de Recursos Humanos do RPPS, que procede a análise conjunta com o Prefeito, e na sequência ambos opõem as respectivas assinaturas no documento a ser emitido;**

➤ Para os **PAGAMENTOS DE BENEFÍCIO,** a prestadora de serviço do CONSPREV consolida as informações e **as repassa ao Setor de Recursos Humanos do RPPS para conferência dos valores e pagamento pela Secretária de Finanças e pelo Prefeito.**

➤ Em relação às atividades de **ARRECADAÇÃO DOS RECURSOS,**



a prestadora de serviço do CONSPREV, elabora os **relatórios contendo os valores devidos ao RPPS** e, após, **os enviam ao Contador da Prefeitura para conferência**. Em seguida, **a transferência dos recursos ao RPPS é realizada, em conjunto, pelo Secretário de Finanças e pelo Prefeito**.

➤ No que tange à **GESTÃO DOS RECURSOS**, os investimentos são indicados pelo gerente do Banco do Brasil. O Secretário de Finanças e o Prefeito avaliam e tomam a decisão de aplicar e, posteriormente, a prestadora de serviço do CONSPREV elabora a Autorização de Aplicação e Resgate – APR e faz a prestação de contas ao Tribunal de Contas.

- **RPPS DE ROSÁRIO OESTE** (fls. 31/34 do Documento Digital 253865/2018).

➤ **Na CONCESSÃO E MANUTENÇÃO DE BENEFÍCIOS, a servidora do Setor de Recursos Humanos do RPPS, formaliza e instrui os respectivos processos,** após os encaminha a prestadora de serviço do CONSPREV que, elabora as minutas de parecer sobre os encaminhamentos a serem dados, e as entrega novamente **ao Setor de Recursos Humanos do RPPS, que procede a análise conjunta com o Prefeito, e na sequência ambos opõem as respectivas assinaturas no documento a ser emitido;**

➤ Para os **PAGAMENTOS DE BENEFÍCIO**, a prestadora de serviço do CONSPREV consolida as informações e **as repassa a Assistente Administrativa do RPPS para conferência dos valores e pagamento pelo Secretário de Administração e pelo Prefeito**.

➤ No que tange à **GESTÃO DOS RECURSOS**, os investimentos são indicados pela prestadora de serviço do CONSPREV e analisados pelo Conselho de Previdência, nos casos em que novos tipos de aplicações são propostos e, em caso de aprovação, os valores são investidos pelo Secretário de Administração e pelo Prefeito. A prestadora de serviço do CONSPREV elabora a Autorização de Aplicação e Resgate – APR e faz a prestação de contas ao Tribunal de Contas.

61. Nesse contexto anoto também, que sobre as atividades de **pagamento, arrecadação e gestão dos recursos beneficiários**, a equipe técnica concluiu **no sentido que a administração e gerenciamento estão sob o comando indireto dos RPPS de Acorizal e Rosário Oeste, ficando a instrumentalização dos respectivos procedimentos com o CONSPREV**, estando desse modo, amoldada a interpretação dada pela Nota Técnica SEI nº 11/2017/CGACI/SRPPS/SPREV-MF⁹, ao o art. 10 da Portaria MPS 402/2008.

⁹ Nota Técnica SEI nº 11/2017/CGACI/SRPPS/SPREV-MF - Assunto: Esclarecimentos acerca da natureza e caracterização do regime próprio e unidade gestora únicos, estabelecidos por força do § 20 do art. 40 da Constituição Federal e disciplinados no art. 10 da Portaria MPS nº 402, de 2008.



62. Com relação à **falta de estrutura para funcionamento do CONSPREV**, é preciso levar em conta que este foi criado recentemente com vistas a suprir um vácuo surgido após a definição do TCE/MT, da impossibilidade de AMM-PREV realizar procedimentos de sistema de registro de preços para eventual aquisição de bens e serviços pelos associados que viessem a aderir à Ata de Registro de Preços realizada por ela.
63. A realização de concursos públicos para montar sua estrutura funcional demanda tempo razoável.
64. Entretanto, a exceção da realidade da maioria dos RPPS de pequeno e até alguns de médio porte que possuem não só estruturas físicas incipientes, mas também reduzido quantitativo de servidores e com qualificação técnica específica na área previdenciária, a exemplo do constatado na inspeção *in loco* nos RPPS de Rosário Oeste e Acorizal, penso ser razoável que aqueles RPPS mais estruturados, podem vir a auxiliarem na execução das tarefas administrativas do Consórcio, até sua plena estruturação, por meio de Termo de Cooperação, a exemplo dos convolados entre o CONSPREV com os Municípios de Jauru e Várzea Grande.
65. Tem-se, pois, que não resta inviabilizado o funcionamento do CONSPREV, conclusão esta que fica mais evidente a partir das recentes medidas por ela adotadas em assembleia realizada em 05/04/2019, a dizer da iniciativa de obtenção de nova sede administrativa e formalização de Termo de Cooperação com o PREVI-VAG, para que esta disponibilize àquela, profissionais das áreas jurídica e contábil, a fim de atuarem em suas atividades fins e na fiscalização de contratações que vier a realizar em prol dos entes consorciados.
66. Com relação à alegação de que o **CONSPREV foi criado apenas e tão somente para realizar licitações para terceirização de mão de obra**, em detrimento dos princípios da licitação e da realização de concurso público, é certo que a própria inspeção *in loco* realizada pela equipe técnica evidencia o contrário de tal afirmação, haja vista a constatação da atuação assessoria e instrumental daquele nos procedimentos de concessão, pagamento e manutenção dos benefícios previdenciários dos RPPS de Cuiabá, Várzea Grande, Acorizal e Rosário Oeste.



67. O fato de o Consórcio já ter realizado uma licitação para contratação de consórcio de empresas para execução de serviços técnicos, para operacionalização do passivo previdenciário dos Regimes Próprios de Previdência Social dos municípios consorciados ou que vierem a se consorciar, **não significa que esta seja sua única finalidade.**
68. Presumir que a finalidade única do Consórcio é a burla ao concurso público e à licitação, com fundamento exclusivo na realização de uma primeira licitação coordenada por servidores que não integram o consórcio, mas que foram cedidas por um dos consorciados, configura grave acusação que prejudica o consórcio e fragiliza sobremaneira o controle externo exercido por este Tribunal.
69. Com a criação do CONSPREV a administração dos RPPS dos municípios mato-grossenses sai das mãos da entidade privada e passa para o **consórcio público**; com base na notificação recomendatória feita ao AMM-PREVI pelo Ministério Público Estadual as eventuais irregularidades apresentadas naquele programa foram corrigidas e adaptadas para o consórcio; e, o comando, a coordenação e atividades privativas dos RPPS foram preservados.
70. A respaldar ainda a legitimidade da constituição do CONSPREV, ponto que a configuração necessária a conferir sustentabilidade aos RPPS passa, necessariamente, pela busca ou manutenção do seu equilíbrio financeiro e atuarial, propósito que, porém, não é alcançado apenas pela adequada programação de receitas e despesas, envolvendo, ainda, diversos outros aspectos relacionados à sua criação, organização e funcionamento, dentre os quais o próprio modelo de estruturação institucional da previdência social do servidor e da sua unidade gestora.
71. Portanto, observa-se que os serviços relacionados no protocolo de intenções e no estatuto do CONSPREV são, sem dúvida, de gerenciamento indireto, com previsão de **planejamento, fiscalização e prestação dos serviços administrativos de gestão do passivo e ativo previdenciário, diretamente ou através de empresas contratadas; capacitação técnica do pessoal encarregado da prestação dos**



serviços administrativos de gestão do passivo previdenciário dos Regimes Próprios de Previdência Social nos Municípios consorciados; realização de certames licitatórios, para contratação, quando for o caso, de empresa ou empresas especializadas reunidas em consórcio para prestar serviços administrativos de gestão do passivo dos RPPS; contratação de consultoria especializada necessária à gestão própria dos recursos financeiros dos RPPS.

72. Tanto é assim que, conforme restou evidenciado, os RPPS inspecionados *in loco* pela equipe técnica, mantêm as suas respectivas unidades gestoras e permanecem com o **comando, coordenação e controle** dos procedimentos de execução de concessão, pagamento e manutenção dos benefícios de aposentadoria e pensão, não tendo sido aqueles desnudados das características essenciais ao cumprimento de suas finalidades constitucional e legalmente estabelecidas, inexistindo que se falar em esvaziamento dos mesmos em razão da constituição do CONSPREV.

(B3) DO EXAME SE OS SERVIÇOS OBJETOS DO PREGÃO PRESENCIAL 001/2017, ESTÃO OU NÃO INSERIDOS NO CAMPO DAQUELES PRÓPRIOS DAS ATIVIDADES FINALÍSTICAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:

80. Do que se é possível de aferir com segurança a partir do cotejo fático-jurídico e probatório aquilatado até então, os serviços a serem contratados mediante o Pregão Presencial 001/2017, possuem natureza especial, não se enquadrando como aqueles eminentemente contínuos, perenes e finalísticos da Administração Pública, prestados, exclusivamente por servidores efetivos.
81. A vista disso, os serviços objetos do citado certame são para atender a finalidade para qual se presta o CONSPREV, à luz do disposto da cláusula sexta do protocolo de intenções, que é de fomentar o desenvolvimento da capacidade administrativa, técnica e financeira dos RPPS a ele aderentes, consistentes no gerenciamento indireto da concessão, do pagamento e da manutenção dos benefícios previdenciários, mediante disponibilização de consultoria especializada, a exemplo da gestão do ativo e passivo previdenciário; política de investimentos dos recursos previdenciários; avaliação atuarial; análise de riscos, os quais, por óbvio, demandam expertises nas áreas contábil, atuarial, jurídica e previdenciária, **não**



comuns às atividades rotineiras da Administração Pública.

82. Sendo assim, tem-se que a contratação de serviços advocatícios e contábeis a partir do Pregão Presencial nº 01/2017, não se afigura como terceirização ilegal de atividades finalísticas da Administração Pública.

(B4) DA ANÁLISE SE A EXIGÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO DE CONSÓRCIOS DE EMPRESAS E EM UM LIMITE DE ATÉ 3 (TRÊS) PARA SE CONSORCIAREM, É COMPATÍVEL OU NÃO COM O OBJETO DO PREGÃO PRESENCIAL 001/2017;

83. A possibilidade de a Administração permitir a participação de consórcios em licitação na modalidade pregão está disciplinada pelo Decreto nº 3.555/2000, que aprovou o regulamento do pregão.

84. Discrimina o art. 17 do referido Ato Normativo as regras a serem obedecidas pela Administração, quando admitida a participação de empresas em consórcio. Ao condicionar a incidência das mencionadas regras às hipóteses em que forem aceitas empresas em consórcio, evidente que o mencionado Diploma infralegal conferiu ao administrador faculdade de, conforme as necessidades do caso concreto, admitir ou não consórcio de empresas no pregão.

85. No mesmo sentido, é a regra insculpida no art. 33 da Lei nº 8.666/1993, que estipula as normas a serem seguidas pela Administração nas hipóteses em que for permitida a participação de consórcios na licitação.

86. Certo é que a participação de empresas consorciadas em licitações públicas é uma discricionariedade do gestor, a partir de uma avaliação quanto à complexidade e o valor do objeto a ser contratado. Havendo essa opção e observados alguns requisitos específicos, com destaque para os previstos no art. 33 da Lei 8666/93, a participação de empresas consorciadas em licitação é legal, **e muitas vezes até necessária**, restringindo parcela da discricionariedade colocada à disposição do gestor.

87. Ressoa evidente nessa perspectiva, que a decisão administrativa não pode se fundamentar em considerações abstratas e genéricas. Deve-se pesquisar, concreta



e individualmente, quais serão as prováveis implicações da admissão ou da exclusão de empresas consorciadas em cada licitação específica, dadas as características peculiares do segmento de mercado pertinente.

88. Para reforçar tal entendimento, vejamos os seguintes precedentes do TCU:

“A regra, no procedimento licitatório, é a participação de empresas individualmente em disputa umas com as outras, permitindo-se a união de esforços quando questões de alta complexidade e de relevante vulto impeçam a participação isolada de empresas com condições de, sozinhas, atenderem todos os requisitos de habilitação exigidos no edital, casos em que a participação em consórcio ampliaria o leque de concorrentes. A Lei deixa à discricionariedade administrativa a decisão de permitir a participação no certame de empresas em consórcio, porém ao permiti-la a administração deverá observar as disposições contidas no art. 33, da Lei nº 8666/1993, não podendo estabelecer condições não previstas expressamente na Lei, mormente quando restritivas ao caráter competitivo da licitação”. (**Acórdão 1240/2008 - Plenário-TCU**).

“Fica ao juízo discricionário da Administração Pública a decisão, devidamente motivada, quanto à possibilidade de participação ou não em licitações de empresas em consórcio Relatório de Auditoria do Tribunal tratou das obras do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as bacias hidrográficas do Nordeste Setentrional (PISF), especificamente do Lote 5, do Edital de Concorrência nº 12011/2011, realizada pelo Ministério da Integração Nacional – (MI). Uma das irregularidades apontadas foi a restrição à participação de empresas em consórcio. Segundo o MI, “a participação de empresas sob a forma de consórcio envolveria a discricionariedade da Administração”, sendo que, conforme precedente jurisprudencial do TCU, “o juízo acerca da admissão ou não de empresas consorciadas na licitação dependerá de cada caso concreto”. Ao concordar com a alegação apresentada, o relator registrou em seu voto que “há que se demonstrar com fundamentos sólidos a escolha a ser feita pelo gestor durante o processo de licitação no que toca à vedação da participação de consórcios, ou mesmo à sua autorização”. Deveria ser analisada, portanto, a situação de cada empreendimento, a partir de suas variáveis, tais quais o risco à competitividade, as dificuldades de gestão da obra e a capacitação técnica dos participantes. Diante disso, a partir do que fora examinado pela unidade instrutiva, para o relator, “há que se ponderar para o fato de que cabe ao gestor definir qual o caminho a tomar relativamente à participação ou não de consórcios, de forma motivada no âmbito do processo licitatório””. (**Acórdão n.º 1165/2012-Plenário-TCU**).

89. Sobre o tema, importante contribuição é também extraída do voto condutor do **Acórdão n.º 1165/2012-Plenário-TCU**, da lavra do Exmo. Sr. Ministro **Raimundo Carreiro**, no sentido de que “*se as circunstâncias concretas indicarem*



que o objeto apresenta vulto ou complexidade que tornem restrito o universo de possíveis licitantes, fica o Administrador obrigado a prever a participação de consórcios no certame com vistas à ampliação da competitividade e à obtenção da proposta mais vantajosa”.

90. Ainda na esteira do raciocínio ora exposto, são Acórdãos 2447/2014, 1.946/2006, 1.028/2007, 1636/2007, 1.417/2008, 2.304/2009 e 131610/2010, **todos do Plenário do TCU.**
91. Para o renomado professor João Grandino Rodas¹⁰, *“a possibilidade de empresas reunirem-se em consórcio aumenta a eficiência da licitação. Empresas que, isoladamente, não conseguiriam atender às exigências editalícias de determinada contratação pública, passariam a ter essa perspectiva, se reunidas em consórcio; todas respondendo solidariamente pela contratação”.*
92. Na visão do abalizado professor Carlos Ari Sundfeld¹¹, o qual, diga-se de passagem, foi um dos idealizadores da Lei 13655/2018, sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público, **“quando a contratação é de porte elevado ou envolve múltiplas especialidades, deve-se admitir o consórcio, viabilizando a participação de pessoas que, isoladas, não teriam capacitação suficiente para concorrer”.**
93. A possibilidade de empresas reunirem-se em consórcio aumenta a eficiência da licitação. Empresas que, isoladamente, não conseguiriam atender às exigências editalícias de determinada contratação pública, passariam a ter essa perspectiva, se reunidas em consórcio; todas respondendo solidariamente pela contratação.
94. Dessa maneira, nas licitações de grandes contratos, geralmente com a administração pública, as pequenas e médias empresas não teriam possibilidade de participar, o que restringiria o certame às grandes empresas, com suficiente porte. Possibilitando-se o consórcio haveria mais competitividade e eficiência licitatória.

¹⁰ *Consórcio entre empresas em licitação é lícito e necessário.* Revista Consultor Jurídico, 7/01/2016.

¹¹ *Licitação e Contrato Administrativo*, 2ª ed. Malheiros, 1995, p. 131



95. O Procurador de Contas do TCU, Lucas Furtado,¹² destaca que “a Lei 8.666/93 admite a participação de empresas consorciadas em contratos administrativos, sendo essa a **forma de suprir algum requisito – sobretudo aqueles relacionados à qualificação técnica – que faltaria a alguma, algumas ou eventualmente a todas as empresas**. A formação de consórcios permite que as empresas somem suas experiências e possam atender às exigências editalícias ampliando a competitividade de licitações para as **contratações de grande vulto**”.
96. No caso em tela, tem-se que a licitação para contratação de empresa consorciada se deu em razão do exaurimento do contrato vigente e da impossibilidade técnica dos municípios, em especial os de pequeno porte, de construir soluções técnicas adequadas para gerirem seus Regimes Próprios de Previdência Social; da dificuldade financeira dos Regimes Próprios de Previdência Social de observarem o limite máximo para custeio das suas despesas administrativas; e, **principalmente na necessidade da conjugação de múltiplas especialidades profissionais especializadas para consecução de atividades que compõem a seara previdenciária**, atinentes às áreas jurídica, contábil, atuarial, financeira.
97. O trato da temática previdenciária é fundamentalmente complexo, haja vista que exige a avaliação de diversas disciplinas teóricas (jurídica, contábil, financeira, econômica).
98. A partir de tal concepção, é certo concluir que se nas rotinas comuns do trato com a matéria previdenciária resta evidenciado significativo grau de complexidade, a demandar o destacamento de profissionais minimamente capacitados para tanto, com muito mais razão dizer em relação aos desdobramentos decorrentes dessas atividades, a exemplo da gestão do ativo e passivo previdenciário; política de investimentos dos recursos previdenciários; avaliação atuarial; análise de riscos.
99. Daí porque se considerar a complexidade do objeto licitado que, além disso, é de grande vulto, na ordem de aproximadamente **R\$ 84.626.803,35**, levando em conta apenas os municípios já consorciados e a validade do contrato pelo período de 5 (cinco) anos.

¹²Curso de Licitações e Contratos Administrativos, 4ª ed., Fórum, 2012, p. 207



100. Cumpre destacar que o TCU, nos **Acórdãos 1165/2012 e 2.831/12** do Plenário, acentuou que o administrador **“fica obrigado a autorizar a participação de consórcio quando a licitação for de grande vulto, apesar de a competitividade poder sofrer algum tipo de restrição”**.
101. Quanto à exigência editalícia de um número fixo de 03 (três) empresas para comporem o consórcio licitante, entendo que não afronta o princípio da ampla competitividade, pois tal limitação se presta a evitar que, em razão da possibilidade do consorciamento indiscriminado, pudesse haver a pulverização de responsabilidades e assim, dificultar o cumprimento das obrigações atinentes as atividades multidisciplinares a serem empreendidas para execução do objeto da licitação, como também a própria formação de cartéis, já que seria possível a associação de concorrentes com maior representatividade no mercado, em detrimento de outras de representação menor, prejudicando, sobremaneira, a concorrência.
102. Por fim, com relação a um possível ***direcionado da licitação para a contratação das mesmas empresas que atendiam ao AMM-PREVI***, entendo que não procede.
103. O fato de apenas o consórcio de empresas que já atendia o AMM-PREVI ter comparecido ao certame significa, simplesmente, que as demais empresas que adquiriram o edital não se interessaram ou não tinham capacidade técnica ou econômica viável à competição.
104. Concluo, portanto, que a participação de consórcio de empresas no referido certame, se justifica em razão do objeto licitado ser de alta complexidade, a demandar expertise técnica específica e multidisciplinar nas searas jurídica, contábil, previdenciária, administrativa e financeira, e envolver relevante vulto econômico para a sua consecução, visto que no prazo de vigência de 05 (cinco anos) da contratação, tem previsão de atingir a quantia de R\$ 84.626.803,35.
105. Ainda que se possa cogitar que o objeto licitado não tem natureza indivisível, podendo os serviços serem prestados de maneira individual e separadamente, por diferentes empresas, não vejo como poderiam vir a atender as finalidades para as



quais se destinam, inclusive sem prejuízos técnicos e financeiros, acaso fossem contratados em separado, pois, para tanto, é imprescindível a atuação conjunta e articulada de profissionais de diferentes especialidades para consecução sinérgica de atividades inerentes ao trato da temática previdenciária.

106. Ou seja, os serviços são indissociáveis um dos outros, posto que todos convergem para um único fim, que é o de consultoria na área previdenciária para os RPPS aderentes ao CONSPREV.

(B5) DA VERIFICAÇÃO SE OS SERVIÇOS OBJETOS DO PREGÃO 001/2017, PODEM OU NÃO GERAR ECONOMIA EM ESCALA E, CONSEQUENTEMENTE, VANTAJOSIDADE AOS RPPS ADERENTES AO CONSPREV:

107. Do que se pode aferir dos quadros a seguir, elaborados a partir do que fora apresentado no Recurso Ordinário e em documentação complementar juntada aos autos, a meu juízo, afigura-se verossímil a alegada vantajosidade técnica, econômica e financeira ofertada pelo CONSPREV aos RPPS a ele aderentes.

108. Observa-se o proveito em escala para os RPPS, se comparados os custos dos serviços que o CONSPREV oferta estes na condição de consorciado, com os decorrentes das contratações realizadas por eles individualmente, especialmente em relação aos que possuem menor quantitativo de segurados.

109. Tem-se ainda, que os RPPS com menos 300 segurados, a dizer os considerados de pequeno porte, não conseguiriam contratar de maneira segregada os serviços ofertados pelo CONSPREV, sem ultrapassar o limite fixado pelo Ministério da Previdência Social de 2% da folha de pagamento.

110. Vejamos:

Empresa	Até 300 segurados	4.001 a 5.000 segurados
BRA Consultoria	R\$ 75.600,00	R\$ 1.020.000,00
Agenda Assessoria	R\$ 67.704,00	R\$ 910.800,00
ASPPREV	R\$ 86.820,00	R\$ 1.440.000,00
Média	R\$ 76.708,00	R\$ 1.123.600,00



Custo anual por segurado e diferença por total de segurados com software de gestão de RPPS.

Empresa	(A) - Até 300 segurados (considera-se 300 segurados p/ cálculo)	(B) - 4.001 a 5.000 segurados (considera-se 5.000 segurados para cálculo)	
		(R\$)	(%)
BRA Consultoria	R\$ 252,00	R\$ 204,00	-19,05%
Agenda Assessoria	R\$ 225,68	R\$ 182,16	-19,28%
ASPPREV	R\$ 289,40	R\$ 288,00	-0,48%
Média	R\$ 255,69	R\$ 224,72	-12,11%

Custos anuais segregados

Serviços	Custo	Fonte
Sistema de gestão do RPPS	R\$ 76.708,00	Orçamento de terceiros
Serviços atuariais	R\$ 7.244,00	Sistema Radar
Assessoria econômica	R\$ 9.372,48	
Envio de informações para o APLIC	R\$ 14.997,82	
Serviços advocatícios	R\$ 122.472,96	Portal Transparência > TCE > Remuneração: Analista de Contas: Especialidade Direito
Serviços contábeis	R\$ 42.180,00	Portal Transparência > Campo Novo do Parecis
Total	R\$ 272.975,26	***

Município	Nº de Segurados	Folha Bruta 2017 - (R\$)	Valor máximo de gasto 2018 (limite de 2%) - (R\$)	Custo por segurado - (R\$)
Acorizal	114	4.156.334,10	83.126,68	729,18
Nova Marilândia	131	4.235.173,03	84.703,46	646,59
Curvelândia	142	5.046.151,52	100.923,03	710,73
Torixoréu	146	4.940.275,09	98.805,50	676,75
Ponte Branca	149	3.231.745,89	64.634,92	433,79
Glória D'Oeste	152	5.548.768,25	110.975,37	730,10
Gaúcha do Norte	154	6.861.415,54	137.228,31	891,09
General Carneiro	170	4.774.251,58	95.485,03	561,68
Vale de São Domingos	170	5.082.951,76	101.659,04	597,99
Nova Santa Helena	171	5.837.317,20	116.746,34	682,73
Planalto da Serra	174	4.681.694,81	93.633,90	538,13
Reserva do Cabaçal	176	4.735.582,13	94.711,64	538,13
Santo Antônio do Leste	191	8.216.703,47	164.334,07	860,39
Castanheira	195	7.637.758,26	152.755,17	783,36
Conquista D'Oeste	200	8.254.050,10	165.081,00	825,41
Araguainha	202	5.091.208,44	101.824,17	504,08
São José do Povo	213	6.476.803,48	129.536,07	608,15



Itaúba	214	8.023.620,16	160.472,40	749,87
Barão de Melgaço	219	6.585.293,80	131.705,88	601,40
Pontal do Araguaia	219	7.751.667,76	155.033,36	707,91
Porto Estrela	225	7.078.461,68	141.569,23	629,20
Rio Branco	235	7.105.659,17	142.113,18	604,74
Nova Lacerda	244	8.324.137,32	166.482,75	682,31
Santa Terezinha	299	9.274.186,46	185.483,73	620,35

Município	Nº de Segurados	Custo - Gestão Própria - (R\$)	Custo - CONSPREV - (R\$)	Economia - (R\$)
Nortelândia	154	111.402,07	27.733,96	83.668,11
Ribeirãozinho	180	93.661,46	76.305,44	17.356,02
Lambari D'Oeste	193	91.593,20	84.033,95	7.559,25
Ribeirão Cascalheira	211	90.821,48	84.996,95	5.824,53
Apiacás	264	142.508,45	135.088,90	7.419,55
Nova Monte Verde	271	128.304,44	115.451,28	12.853,16
Nova Ubiratã	330	194.778,08	184.595,05	10.183,03
Carlinda	330	174.725,81	150.307,35	24.418,46
Cláudia	332	202.485,22	159.530,25	42.954,97
Vera	349	201.146,72	154.657,59	46.489,13
Cotriguaçu	353	801.977,07	142.581,68	659.395,39
Nossa Senhora do Livramento	357	180.652,98	157.318,34	23.334,64

111. Para além do proveito em escala dos custos de contratações que possa vir a ser gerado aos RPPS consorciados, a vantajosidade, a meu juízo, é aferida a partir da própria razão de ser da constituição do CONSPREV, que reside na promoção do fortalecimento daqueles, de modo a auxiliá-los, especialmente os de pequeno e médio porte, em suas atividades administrativas comuns, suprindo-lhes eventuais deficiências, mas, sobretudo, disponibilizando a eles serviços capazes de otimizar ao máximo suas rotinas de trabalho, com destaque para o trato de questões que envolvem alto grau técnico (gestão do ativo e passivo previdenciário; política de investimentos dos recursos previdenciários; avaliação atuarial; análise de riscos), cujos resultados positivos, obviamente, exigem imprescindível atuação conjunta e articulada de profissionais de diferentes especialidades para consecução sinérgica de atividades inerentes a seara previdenciária.

112. Infelizmente, por mais que se vislumbre uma realidade diferente para muitos RPPS, a dizer daqueles de pequeno e médio que são a maioria no país, fato é que, em verdade, é que significativa parcela destes padece de estrutura física modesta, reduzido número de servidores e, em alguns casos, ausência de profissionais com qualificação mínima necessária ao desempenho das rotinas administrativas, que,



por natureza, já são fundamentalmente complexas, e que muitas das vezes exigem conhecimentos especializados além dos comuns aos dos servidores ali lotados, os quais, invariavelmente, têm dificuldades de acesso a cursos de capacitação, em razão da ainda incipiente promoção de eventos nesse sentido pela própria Administração Pública, ou, em decorrência de entraves existentes para o deslocamento desses serventários para os locais onde são ministrados os cursos, por conta de serem muito distantes ou devido ao contingenciamento de despesas com diárias para aqueles, sem contar a falta de recursos para contratação de serviços de consultoria especializada em matéria previdenciária.

113. Daí a motivação para que haja união de esforços entre os RPPS, a fim de mitigar as dificuldades pelos quais muitos passam, e de também estabelecer uma uniformidade nas suas atuações.

114. Essa compreensão se harmoniza com o Projeto de Lei 8974/2017¹³, que dispõe sobre a compensação financeira entre os Regimes Próprios de Previdência dos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e dá outras providências, atualmente em trâmite na Câmara dos Deputados, prevendo dentre outros encaminhamentos, a faculdade de “constituição de consórcio entre entes federativos para a gestão de seus ativos e suporte administrativo, garantida a individualização do patrimônio de cada RPPS, observadas as normas gerais de contratação de consórcios públicos”¹⁴.

115. Muito provavelmente, o citado projeto de lei é fruto de iniciativa engendrada pelo Conselho Nacional de Regimes Próprios de Previdência (Conaprev) que, segundo

¹³ https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=290EE20C2D0210291FF46131F8171804.proposicoesWebExterno2?codteor=1630729&filename=Avulso+-PL+8974/2017

¹⁴ “Art. 4º-A O RPPS é único em cada ente federativo, englobará os servidores de cargos efetivos de todos os poderes e órgãos autônomos e será administrado por unidade gestora única que: I - contará com instância de deliberação colegiada e conselho fiscal, nos quais será garantida a participação de representantes de todos os poderes, do ente e dos segurados, cabendo-lhes também acompanhar e fiscalizar sua administração; II - adotará princípios de governança; III - garantirá pleno acesso dos segurados às informações relativas à gestão do RPPS; IV - disponibilizará ao público e aos órgãos de controle, na forma por estes definida, inclusive na rede mundial de computadores (internet), informações atualizadas sobre o patrimônio do RPPS, bem como os critérios e parâmetros adotados para garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial; V - estará sujeita às inspeções e auditorias de natureza atuarial, contábil, financeira, orçamentária e patrimonial dos órgãos de controle interno e externo. § 1º Considera-se unidade gestora a entidade ou órgão integrante da estrutura da administração pública de cada ente federativo que tenha por finalidade a administração, o gerenciamento e a operacionalização do RPPS. **§ 2º É facultada a constituição de consórcio entre entes federativos para a gestão de seus ativos e suporte administrativo, garantida a individualização do patrimônio de cada RPPS, observadas as normas gerais de contratação de consórcios públicos.**”



publicação do ano de 2011¹⁵, expôs a necessidade da criação de consórcios de RPPS, em razão da existência “*de um grande número de regimes próprios de pequenos e médios municípios que correm o risco de extinção devido a dificuldades de manter uma estrutura administrativa própria*”, acentuando ainda que “*os municípios menores não têm as mesmas condições dos maiores*”, haja vista que “*eles não conseguem cumprir todas as exigências do órgão fiscalizador, nem cobrir os custos administrativos*”.

116. Nesse sentido complementa, que “*se não for criada uma alternativa para viabilizar a subsistência dos RPPS, apenas os fundos ligados aos grandes municípios, capitais e estados terão condições de sobreviver*”.
117. Na referida ocasião, restou também assentado pelo CONAPREV, que “*apesar da unificação das áreas administrativas, os regimes próprios manteriam seus CNPJs segregados*”.
118. Em arremate, consignou o CONAPREV, que “*a formação de consórcios permite a criação de fundos com maior volume de recursos, sendo assim possível “negociar menores taxas de administração com os gestores externos, além de melhores condições de segurança e rentabilidade, e diminuir a ingerência política sobre os regimes próprios*”.

(B6) DA ANÁLISE CONCLUSIVA SOBRE OS PONTOS CONTROVERTIDOS DO RECURSO ORDINÁRIO:

119. Antes de sintetizar os encaminhamentos dados em cada um dos pontos controvertidos desse Recurso Ordinário, acentuo a dissonância do tempo de tramitação do presente feito com fundamento do princípio constitucional da duração razoável do processo (art. 5º, LXXVIII da CF), pois, mesmo que até o momento já tenha havido um aprofundamento na deliberação sobre as questões vertidas na peça inaugural dessa RNI, inclusive com manifestações no mesmo nível de profundidade por parte do CONSPREV e da equipe técnica da SECEX competente, o que, a priori, parece esvaziar o pronunciamento meritório a ser realizado após regular instrução processual, certo é que, a apreciação que fora empreendida se

¹⁵ <https://www.investidor-rpps.com.br/regimes-proprrios/10911-229-revistainvestidorinstitucional-9492.html>.



deu ainda na fase pré-instrutória, estribada em juízo sumário – superficial, de probabilidade -, ou seja, sem que sequer viesse a ser iniciada a fase de instrução processual de cognição exauriente.

120. Desse modo, anoto que o processo deve ser encarado como um instrumento eficiente de realização de justiça, importando deste modo, que seja considerada a falência das ideologias formalistas e procedimentalista da Ciência Processual, pois, é suficiente o respeito aos princípios constitucionais pertencentes a relação processual para que o fim objetivado na aplicação da justiça seja atingido, uma vez que o processo é instrumento e nunca um fim em si mesmo.
121. Seguindo nessa senda de raciocínio, pontuo que se restar concluído que do apurado até o momento sobre as questões vertidas nessa RNI, algumas dessas são incontroversas, ou, sendo controversas não necessitam de dilação probatória de provas, haja vista que à apreciação dos pontos controvertidos demanda somente análise de fato e direito, tem-se que é dever do julgador evitar que a instrução processual se prolongue indevidamente, promovendo de pronto o julgamento antecipado do processo, à luz dos artigos 355 e 356 do Novo Código de Processo Civil, medida esta que confere maior celeridade e efetividade ao processo.
122. Passando, então, aos encaminhamentos dados em cada uma das questões fático-jurídicas objetos do presente Recurso Ordinário, pontuo que:
- a) Nos termos do §1º do artigo 6º da Lei 11.107/2005, com o inciso X do artigo 3º do Decreto Federal 6017/2007, **os RPPS podem se consorciarem para realização de objetivos de interesse comum que, no caso do CONSPREV, redundam em fomentar o desenvolvimento da capacidade administrativa, técnica e financeira dos RPPS a ele aderentes, consistentes no gerenciamento indireto da concessão, do pagamento e da manutenção dos benefícios previdenciários, mediante disponibilização de consultoria especializada, a exemplo da gestão do ativo e passivo previdenciário; política de investimentos dos recursos previdenciários; avaliação atuarial; análise de riscos, os quais, por óbvio, demandam expertises nas áreas contábil, atuarial, jurídica e previdenciária, não comuns às atividades rotineiras da Administração Pública;**
- b) **O CONSPREV exerce o gerenciamento indireto dos procedimentos de execução de concessão, pagamento ou manutenção dos benefícios de aposentadoria e pensão, permanecendo os RPPS consorciados com o**



comando, a coordenação e o controle de tais atividades, sendo estas constitutivas da essencialidade de suas existências, atendendo assim, a prescrição do art. 10 da Portaria MPS 402/2008, a partir da interpretação dada pela Nota Técnica SEI nº 11/2017/CGACI/SRPPS/SPREV-MF, da Secretaria da Previdência.

c) Os **serviços a serem contratados mediante o Pregão Presencial 001/2017**, possuem **naturezas especiais, não comuns às atividades rotineiras da Administração Pública**;

d) A participação de consórcio de empresas no Pregão Presencial 001/2017, além de ter previsão legal e ser admitida à luz de precedentes do TCU, se justifica em razão do objeto licitado ser de alta complexidade, a demandar expertise técnica específica e multidisciplinar nas searas jurídica, contábil, previdenciária, administrativa e financeira, e envolver relevante vulto econômico para a sua consecução, visto que no prazo de vigência de 05 (cinco anos) da contratação, tem previsão de atingir a quantia de R\$ 84.626.803,35;

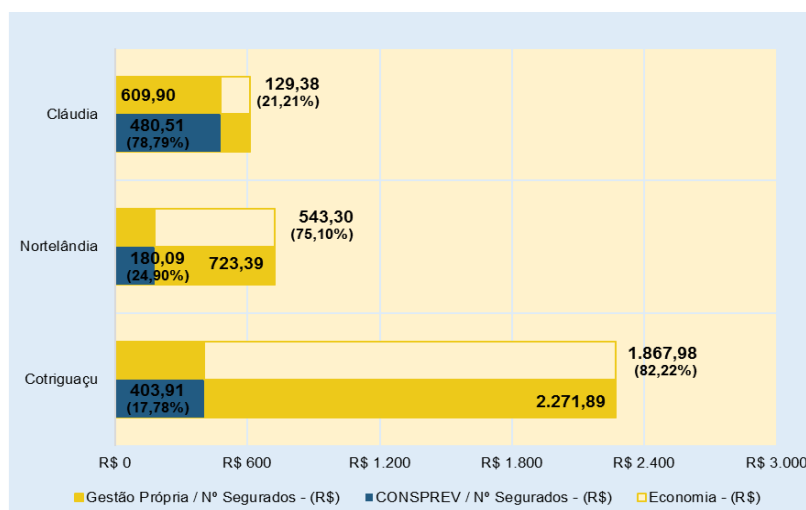
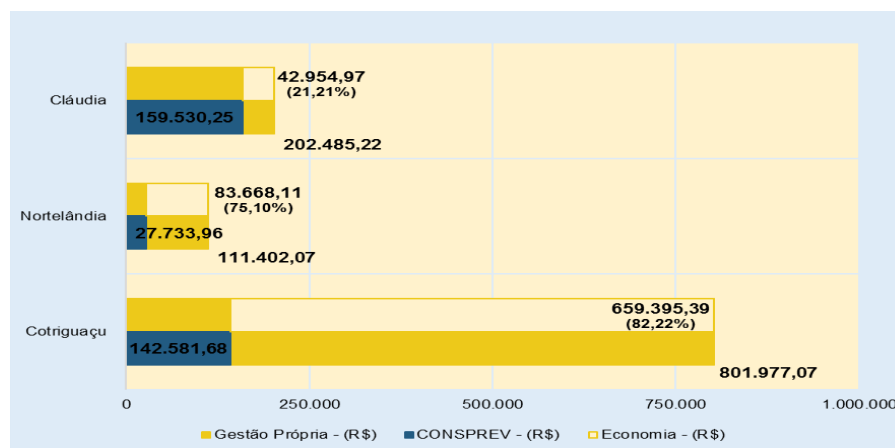
e) A exigência editalícia de um número fixo de 03 (três) empresas para comporem o consórcio participante Pregão Presencial 001/2017, não afronta o princípio da ampla competitividade, pois tal limitação se presta a evitar que, em razão da possibilidade do consorciamento indiscriminado, pudesse haver a pulverização de responsabilidades e assim, dificultar o cumprimento das obrigações atinentes as atividades multidisciplinares a serem empreendidas para execução do objeto da licitação, as quais são indissociáveis um dos outros, sendo imprescindível a atuação conjunta e articulada de profissionais de diferentes especialidades para consecução sinérgica de atividades inerentes ao trato da temática previdenciária.

f) A vantajosidade técnica, econômica e financeira ofertada pelo CONSPREV aos RPPS a ele aderentes, afigura-se verossímil, a partir do que se pode aferir do apresentado no Recurso Ordinário e em documentação complementar juntada aos autos, sendo consubstanciada na evidenciação do proveito em escala para os RPPS, se comparados os custos dos serviços que o CONSPREV oferta estes na condição de consorciado, com os decorrentes das contratações realizadas por eles individualmente, especialmente em relação aos que possuem menor quantitativo de segurados. Nesse sentido, destaca-se a economia para os RPPS matogrossenses com mais custos por número de segurados, em comparação aos gastos se consorciados ao CONSPREV, conforme demonstrado a seguir:

Município	Cotriguaçu	Nortelândia	Cláudia
(A) - Nº de Segurados	353	154	332
(B) Custo - Gestão Própria - (R\$)	801.977,07	111.402,07	202.485,22
(C=B/A) Custo - Gestão Própria / Nº Segurados - (R\$)	2.271,89	723,39	609,90
(D) Custo - CONSPREV - (R\$)	142.581,68	27.733,96	159.530,25
(E = D/A) Custo - CONSPREV / Nº Segurados - (R\$)	403,91	180,09	480,51
(F) Economia - (R\$)	659.395,39	83.668,11	42.954,97



(G = F/A) Economia / N° Segurados - (R\$)	1.867,98	543,30	129,38
---	----------	--------	--------



II – DISPOSITIVO DO MÉRITO:

123. Diante de todo o exposto, não acolho os Pareceres Ministeriais 52/2019 e 2.172/2019, ambos da lavra do Procurador de Contas William de Almeida Brito Junior, e **VOTO no sentido de CONHECER do RECURSO ORDINÁRIO interposto e, no mérito, DAR-LHE PROVIMENTO**, para afastar os efeitos da **Decisão 1394/LCP/2017**, homologada, parcialmente, pelo Acórdão 484/2017-TP, quanto à determinação cautelar ao CONSPREV, para que se abstinhasse **de praticar ou permitir que se praticassem quaisquer novos atos referentes à execução do contrato oriundo da Ata de Registro de Preço nº 01/2017.**

124. **É como voto.**



Tribunal de Contas
Mato Grosso
TRIBUNAL DO CIDADÃO

GABINETE DO CONSELHEIRO

Moises Maciel

Telefone: (65) 3613-7546 / 2948

e-mail: gab.moisesmaciel@tce.mt.gov.br

Cuiabá/MT, 13 de maio de 2019.

(assinatura digital)

Conselheiro Interino **MOISÉS MACIEL**
Portaria 126/2017