



## Sumário

1. INTRODUÇÃO .....	2
2. HISTÓRICO PROCESSUAL .....	3
3. ANÁLISE .....	7
4. CONCLUSÃO .....	32



PROCESSO Nº	:	282820/2017
PRINCIPAL	:	CONSÓRCIO PÚBLICO INTERMUNICIPAL DE GESTÃO DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS MUNICÍPIOS MATO-GROSSENSES
CNPJ	:	26.469.179/0001-14
ASSUNTO	:	REPRESENTACAO (NATUREZA INTERNA)
GESTOR	:	SILVANO PEREIRA NEVES
RELATOR	:	CONSELHEIRO SÉRGIO RICARDO DE ALMEIDA
EQUIPE TÉCNICA	:	EDMAR CLÁUDIO MARANGON

## RELATÓRIO CONCLUSIVO

### 1. INTRODUÇÃO

#### Senhor Secretário:

Trata-se de Representação de Natureza Interna, com pedido de medida cautelar, proposta pela Secretaria de Controle Externo de Atos de Pessoal e RPPS, referente a apontamentos de ilegalidades apuradas em sede de análise preliminar do **Consórcio Público Intermunicipal de Gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social dos Municípios Mato-Grossenses – CONSPREV**, em virtude de supostas irregularidades na constituição do Consórcio, bem como na realização do Pregão Presencial n.º 01/2017, promovido pela entidade.

A análise dos fatos comunicados foi realizada em regime de home office conforme estabelecido na Portaria n.º 111/2022-TCE/MT, em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 5076/2023 e em conformidade com as normas e procedimentos de auditoria aplicáveis à Administração Pública, bem como aos critérios contidos na legislação vigente.



## 2. HISTÓRICO PROCESSUAL

A Secretaria de Controle Externo de Atos de Pessoal e Previdência Social, ao analisar contratos de licitação no âmbito do CONSPREV, propôs a presente representação de natureza interna, requerendo a concessão de medida cautelar no sentido de suspender a execução do objeto do Pregão Presencial nº 01/2017 do consórcio, bem como novas adesões pelos Regimes Próprios de Previdência dos Municípios Mato-grossenses ao citado consórcio. A referida Secretaria elaborou o Relatório Técnico Preliminar com o apontamento de diversas irregularidades (documento digital 267857/2017).

O Conselheiro Relator, ao analisar o pedido de concessão de cautelar inaudita altera pars realizado pela equipe técnica deste Tribunal, proferiu a Decisão nº 1.394/LCP/20172, a qual conheceu a representação de natureza interna proposta pela unidade instrutiva e **concedeu** medida cautelar para que o Consórcio se abstenha de aceitar qualquer adesão de novos Municípios, bem como de praticar ou permitir que se pratiquem quaisquer novos atos inerentes à execução do contrato da Ata de Registro de Preços nº 01/2017, decorrente do Pregão Presencial nº 001/2017 (documento digital 310099/2017).

O Ministério Público de Contas apresentou manifestação nos autos originários da representação de natureza interna mediante o Parecer nº 5.752/2017, no sentido da homologação da medida cautelar concedida (documento digital 318984/2017).

Na sequência, o gestor apresentou recurso de agravo (documentos externos nº 320294 e nº 320296/2017) em face da Decisão Singular nº 1.394/LCP/20173, na qual o Ministério Público de Contas opinou, por meio do Parecer 5954/20174, pelo conhecimento e não provimento do recurso interposto, mantendo-se a medida cautelar deferida (documento digital 326767/2017).



Por meio do Acórdão nº 51/2018 – TP (documento digital nº 50506/2018), divulgado no Diário Oficial de Contas – DOC do dia 20/03/2018, sendo considerada como data de publicação o dia 21/03/2018, o Tribunal Pleno decidiu pelo não conhecimento do recurso de agravo interposto pelo Sr. Pedro Ferreira de Souza, Presidente do CONSPREV, em razão de perda do objeto com fundamento no artigo 485, VI, do CPC, aplicado subsidiariamente por força do artigo 144 da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), conforme consta no voto do Relator (documento digital nº 44728/2018).

Em seguida, o Sr. Pedro Ferreira de Souza apresentou o recurso ordinário, alegando, preliminarmente, cerceamento do direito de defesa em razão da homologação da medida cautelar sem a análise dos argumentos de defesa apresentados no recurso de agravo e de incompetência do Conselheiro Substituto para a Relatoria das Contas de Consórcio Público de Entes Municipais, e, no mérito, requereu o provimento do recurso ordinário interposto, cancelando a medida cautelar anteriormente determinada (documento digital 22595/2018).

A então Secex Previdência, por meio de Relatório Técnico de Análise de Recurso, manifestou-se pela manutenção dos achados de auditoria constantes do Relatório Técnico Preliminar (documento digital nº 253865/2018).

Ato contínuo, o Ministério Público de Contas apresentou manifestação mediante o Parecer nº 5.752/2017, no sentido pelo conhecimento do recurso ordinário interposto pelo Sr. Pedro Ferreira de Souza, já que foram atendidos os requisitos estabelecidos no art. 273 do Regimento Interno do TCE/MT, e no mérito, pelo seu **não provimento**, mantendo-se inalterados os termos do Acórdão nº 484/2017-TP (documento digital 52/2019).



Após, houve a juntada aos autos de memoriais por parte do recorrente CONSPREV (documento digital nº 86795/2019). Diante deste fato, por meio de Despacho, o Conselheiro Relator determinou a abertura de vistas ao Parquet de Contas para, querendo, manifestar-se a respeito, em observância aos princípios da cooperação e da não surpresa, dispostos nos artigos 6º e 10, ambos do CPC (documento digital nº 94996/2019). O Ministério Público de Contas manteve o posicionamento exarado por meio do Parecer nº 52/2019, pela manutenção da medida cautelar imposta pelo Acórdão nº 484/2017-TP (documento digital 95246/2019).

O Tribunal Pleno, por meio do Acórdão nº 282/2019 – TP, alterou a decisão anterior, e deu **provimento**, para afastar os efeitos da Decisão nº 1.394/LCP/2017, homologada, parcialmente, pelo Acórdão nº 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, conforme fundamentos constantes no voto do Relator (documento digital 128549/2019).

Na sequência, o Consórcio CONSPREV opôs Embargos de Declaração, em face do Acórdão nº 282/2019-TP (documento digital 128549/2019), o qual deu provimento ao recurso ordinário interposto pelo embargante (documento digital 143665/2019).

O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer nº 3.065/2019, opinou pelo conhecimento dos embargos de declaração interpostos, em razão do preenchimento dos requisitos do art. 270, III e 273 do Regimento Interno do TCE/MT, e no mérito, pelo seu provimento, para que seja esclarecido a forma de contagem do prazo de validade da Ata de Registro de Preços nº 01/2017, diante da revogação da medida cautelar que impedia a continuidade do procedimento (documento digital 148716/2019).



Por meio do Acórdão nº 575/2021-TP, foi suprida a omissão verificada no voto condutor do Acórdão 282/2019-TP, definindo que o restabelecimento da vigência da Ata de Registro de Preço nº 1/2017 deve se dar a partir da data em que foi revogada a medida cautelar que a suspendeu (17-6-2019), considerando o saldo remanescente de 6 (seis) meses e 2 (duas) semanas para o atingimento do prazo limite de 1 ano previsto na Lei nº 8.666/1993, computado o transcurso de 5 meses e 2 semanas entre o início da ARP (31-5-2017) e a sua suspensão cautelar (16/11/2017) (documento digital 230494/2021).

Em Decisão, documento digital 180823/2022), o Conselheiro Guilherme Antônio Maluf informou sobre o declínio da competência para analisar o presente processo, em favor do Conselheiro Sérgio Ricardo. Este por sua vez, por meio de Despacho, encaminhou os autos a 5ª Secex para análise e providências (documento digital 183823/2022).

A Equipe Técnica da Secex da 5ª Relatoria emitiu Despacho Conclusivo, na qual suscitou a possível ocorrência da prescrição da pretensão punitiva quanto aos fatos tratados nos autos (documento digital 264100/2022).

O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer nº 8.474/2022, opinou pelo reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva por parte do Tribunal de Contas, referente aos fatos supostamente irregulares ocorridos na condição do Pregão Presencial nº 001/2017, e pela continuidade do feito, com a devida análise e julgamento do mérito da representação de natureza interna em relação aos fatos referentes à constituição e funcionamento da CONSPREV (irregularidade nº 01 - GB99) (documento digital 270529/2022).

Na sequência, a Equipe Técnica da Secex da 5ª Relatoria elaborou Relatório Técnico Conclusivo, na qual conclui pela ratificação do entendimento da equipe técnica da Secretaria de Controle Externo de Previdência, em sua manifestação (fls. 10 a 35 do



documento digital nº 253865/2018), no sentido de manter a irregularidade **GB\_99 – Licitação Grave**, referente ao **Achado nº 1** – Instituição de consórcio público com o único propósito de realizar licitações, sobretudo terceirizar mão de obra, burlando o princípio da licitação e do concurso público (documento digital 7589/2023).

Em Decisão, o Relator determinou a citação dos Srs. Arcílio Jesus da Cruz, ex-Prefeito Municipal de Acorizal-MT, João Antônio da Silva Balbino, ex-Prefeito Municipal de Rosário Oeste-MT, Venceslau Botelho de Campos, ex-Prefeito Municipal de Santo Afonso-MT, e do Consórcio Gestor RPPS, na pessoa de seu representante legal, para apresentarem alegações de defesa acerca dos Relatórios Técnicos Conclusivo e Preliminar (documento digital 12330/2023).

Por meio de Decisões Singulares, o Relator declarou a revelia do Sr. Venceslau Botelho de Campos, Ex-Prefeito Municipal de Santo Afonso-MT (documento digital 206574/20323) e do Sr. João Antônio da Silva Balbino, Ex-Prefeito Municipal de Rosário Oeste-MT (documento digital 206582/2023).

Após, os autos vieram a 5ª Secretaria de Controle Externo para análise e providências, nos termos do art. 198 do Regimento Interno do TCE/MT.

É o essencial a qual passa-se à análise.

### **3. ANÁLISE**

#### **3.1. Defesa apresentada pela CONPREV (documento digital 34895/2023)**



Preliminarmente, a defesa discorre sobre a **prescrição da pretensão punitiva**, informando que a equipe técnica do TCE sinalizou a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva pelo TCE em relação a todas as irregularidades apontadas no relatório preliminar. Contudo, a manifestação ministerial ajustando a capitulação da irregularidade, opinou pela manutenção da representação quanto a constituição e ao funcionamento do CONSPREV, os quais não estariam prescritos, posicionamento a que se alinhou a equipe técnica, mantendo a irregularidade n.º 01 - GB99 do relatório preliminar e reforçando a prescrição dos achados de n.º 02 a 05 relativos ao Edital de Pregão Presencial n.º 001/2017 - CONSPREV.

Segundo o representado, o Ministério Público de Contas ajustou a capitulação da irregularidade de **instituição** de consórcio público para **instituição e funcionamento** da própria CONSPREV.

A defesa apresenta a Lei estadual n.º 11.599, de 07 de dezembro de 2021, que dispõe sobre o prazo prescricional de 5 anos para o exercício da pretensão punitiva no âmbito do Tribunal de Contas.

Afirma que a suposta irregularidade é capitulada como “instituição de consórcio público com o único propósito de realizar licitações sobretudo terceirizar mão de obra, burlando o princípio da licitação e do concurso público” e, ao contrário do entendimento do Ministério Público, afirma que **a suposta irregularidade não é fato ou ato permanente e continuado**. Para tanto, apresenta o art. 5º da Lei n.º 11.107, de 06 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos, afirmando, desta feita, que se trata de ato jurídico perfeito, consumado.

Desta forma, afirma a defesa, não há que se falar em fato ou ato ilícito que se protraí no tempo, razão pela qual a suposta irregularidade está prescrita desde 18/11/2022, considerando que a interrupção da prescrição ocorreu com a citação (16 e 18/11/2017).



Alega que, em relação ao último Relatório Técnico Conclusivo, a equipe técnica da Secex, ao arripio da legislação infralegal, do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, considerou os argumentos expostos no Recurso Ordinário, como se fossem da defesa sobre o mérito desta Representação (Das Razões Meritais do Agravo). Alerta que, a continuidade do processo somente seria possível considerando a manifestação de **defesa explícita sobre o mérito da representação de natureza interna**, de forma que aquele ato supriria a necessidade da presente manifestação ou como uma justificativa para uma possível alegação de falta de interesse de agir, pela evidência da inércia da apuração e do prosseguimento do processo.

Desta forma, entende a defesa, que a pretensão é desarrazoada, pois a citação para apresentar defesa prévia em medida cautelar perante o TCE/MT não se confunde com a citação para a apresentação de defesa quanto ao mérito da representação de natureza interna.

Em seguida, a defesa discorre sobre a **prescrição da pretensão corretiva**, na qual afirma **a prescritibilidade das pretensões punitiva e corretiva do TCE/MT**, já que os fatos tipificados como irregularidades não se protraem no tempo, como também, mesmo após o transcurso de mais de cinco anos não condizem com a realidade e o funcionamento do consórcio. Neste sentido, alega a defesa, caso não reconhecida a prescrição, estar-se-ia admitindo a eternização do direito de punir, o que é vedado pelo disposto no art. 5º, XLVII, b, da CF/88.

Afirma que o poder-dever de fiscalizar é um direito exercido pelos Tribunais de Contas em defesa do erário e da própria sociedade. Desse direito emanam várias pretensões, quais sejam: a de agir, expedindo determinações positivas e negativas (pretensão corretiva); a de punir ilícitos no âmbito de sua competência (pretensão punitiva); e a de apurar danos ao erário (pretensão reparatória).



A defesa afirma ainda que, ultrapassados cinco anos da instituição do CONSPREV, há que se reconhecer que o consórcio público possui personalidade jurídica de direito público e integra a administração indireta de todos os entes federados (art. 6º da Lei n.º 11.107/2005), razão pela qual o exercício da suposta pretensão corretiva por parte da Corte de Contas terá caráter efetivamente punitivo, a impedir inclusive o funcionamento da associação pública.

Em um terceiro ponto, a defesa trata da ausência de materialidade, preclusão lógica, preclusão *pro judicato* e perda de objeto superveniente, na qual afirma que a preclusão lógica decorre da incompatibilidade entre atos processuais que deve ser analisado, no caso em tela, em conjunto com a preclusão *pro judicato* prevista no art. 505 do CPC/2015, e consiste na vedação de o julgador decidir novamente as questões já decididas relativas à mesma lide.

Neste sentido a defesa apresenta algumas matérias já foram decididas por esta Corte de Contas, conforme os procedimentos, na qual se destaca:

O voto condutor do Acórdão n.º 282/2019-TP (documento digital 111269/2019, fls. 15 e 16), que julgou o recurso ordinário contra o acórdão homologatório da medida cautelar, foi expresso ao destacar que essa presunção configura grave acusação que prejudica o consórcio e fragiliza o controle externo, com a seguinte fundamentação:

**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.

Diante disso, a defesa afirma que, não havendo qualquer acréscimo probatório na instrução processual sobre esses fatos e alegações infundadas e nocivas, inexistente elemento novo e robusto capaz de afastar o acórdão já prolatado, situação que motivaria a continuidade da representação de natureza interna quanto a esse ponto. Assim, segundo a defesa, de acordo com os artigos 195 e 196 do Regimento Interno do TCE/MT, o Pleno já havia se manifestado quanto a ausência de indícios de materialidade da suposta irregularidade, razão pela qual deverá ser a presente representação inadmitida e arquivada.

Sobre a materialidade da irregularidade, apresenta busca na página da internet (doc. 01 dos anexos) do CONSPREV, <https://www.consprev.com.br/>, pela qual afirma que já houve a realização de curso para certificação profissional promovido pelo CONSPREV (doc. 02 dos anexos), a realização de processo de seleção para a escolha de entidade fechada de previdência complementar (doc. 03 dos anexos), diversos debates (lives) sobre variados temas voltados à temática previdenciária, como também as próprias informações e discussões promovidas e divulgadas no site da instituição, alteraram o Regimento Interno (doc. 04 dos anexos) e criaram um Comitê Técnico, órgão de apoio consultivo, com o objetivo de gerir os estudos e debates técnicos necessários à efetividade das ações deste consórcio e à consecução de seus objetivos, proporcionando melhorias à gestão dos RPPS dos municípios consorciados, cujos membros foram nomeados na



Portaria n.º 010/2022, publicado do Jornal Oficial Eletrônico dos Municípios do Estado de Mato Grosso do dia 17.08.2022 (doc. 05 dos anexos).

Afirma também a existência de cargo em comissão (doc. 06), para finalidades administrativas e a celebração de vários termos de cooperação técnica com os municípios consorciados (doc. 07 dos anexos), fato que é totalmente possível e permitido na lei de consórcios públicos. Ressalta que no final de 2022 três municípios se consorciaram conforme se infere das leis municipais editadas pelos municípios de Comodoro, Confresa e Jaciara (doc. 08 dos anexos) totalizando atualmente 61 (sessenta e um) municípios consorciados, sendo o consórcio existente no estado com maior número de consorciados.

Portanto, neste terceiro ponto, a defesa alega que se verifica a ausência de materialidade para a consecução da Representação de Natureza Interna, bem como preclusão lógica e *pro judicato*, pelos fundamentos constantes no acórdão n.º 282/2019-TP, no qual confirmou a ausência da materialidade e pela ausência de instrução processual tempestiva que trouxesse elementos novos.

Alega ainda, a perda de objeto superveniente, uma vez que, já se comprovou que o CONSPREV é pessoa jurídica vinculada a administração pública indireta dos entes consorciados em pleno funcionamento com finalidades diversas, que não “foi criado apenas e tão somente para realizar licitações para terceirização de mão de obra”, e a ausência de estrutura e a realização de apenas uma licitação, decorria tão somente de, à época da decisão”, ser uma entidade incipiente, com pouco tempo de criação, situação que já não reflete a realidade do CONSPREV.

Em relação mérito, a defesa afirma que o CONSPREV se mostra uma solução jurídica viável encontrada pelos municípios, com base na análise das diversas determinações desta Corte de Contas, da atual Secretaria da Previdência Social e da jurisprudência aplicável, com a intenção de garantir a prestação de serviços aos Regimes



Próprios de Previdência Social dos Municípios do Estado de Mato Grosso em moldes semelhantes aos implementados pelo Programa AMM-PREVI.

Afirma ainda que o CONSPREV teve inspiração na prestação de serviços oferecidos no âmbito do Programa AMM-PREVI, sendo realizadas pontuais retificações em questões jurídicas cuja controvérsia envidava sobejos esforços, pois impossibilitada a continuidade do Programa AMM-PREVI por razões jurídicas variadas vindicadas por esta Egrégia Corte de Contas (sobretudo pelo exaurimento do prazo constitutivo), alguns Municípios do Estado de Mato Grosso, integrantes do Programa AMM-PREVI, na iminência da expiração do seu prazo de validade, agiram com o fim de preservar à continuidade dos serviços voltados à administração dos regimes próprios de previdência.

Na sequência, o representado apresenta estudo sobre a constituição de consórcios públicos para concluir que é certa a possibilidade de constituição de consórcio para os fins de gestão e administração dos serviços e recursos pelos entes municipais. Contudo, e talvez isso se resulte da interpretação do nome dado ao CONSPREV: Consórcio Público Intermunicipal de **GESTÃO** dos Regimes Próprios de Previdência Social dos Municípios Mato-Grossenses, os técnicos e o relator foram induzidos a entender que o CONSPREV seria constituído como “única unidade gestora dos RPPS dos entes aderentes” responsável pelo pagamento de benefícios dos segurados respectivos. Conclusão esta totalmente dissociada do objetivo e do ideal do Consórcio criado.

Desta forma, conclui que o CONSPREV não foi constituído como única unidade gestora do regime próprio de previdência de todos os entes que a ele aderirem, seja por vedação legal, seja porque todos os Municípios que participam do consórcio **possuem RPPS’s criados por lei e com unidade gestora instituída**, não restando qualquer dubiedade de interpretação, visto que a formação do CONSPREV “destinou-se à criação de uma entidade administrativa voltada ao gerenciamento indireto da concessão, do pagamento e da manutenção dos benefícios, sob comando, a coordenação e o controle



dessas atividades por cada qual das unidades gestoras dos RPPS dos entes aderentes”.

Ainda, segue o representado, os regimes próprios dos municípios e suas respectivas unidades gestoras continuam existindo e executando suas atividades, cada uma delas responsáveis pelo pagamento dos benefícios de seus segurados em total consonância com a Lei n.º 9.717/1998 e com o art. 171 da Portaria MTP n.º 1.467/2022, ressaltando que os RPPS’s dos municípios que integram o CONSPREV, atualmente 61 (doc. 08 dos anexos), continuam responsáveis integralmente pelo pagamento dos benefícios devidos aos respectivos segurados, como também mantém contas bancárias distintas entre si e em relação a conta do próprio Município, além de suas prerrogativas de comando, controle e competências privativas.

Segundo a defesa, no aspecto jurídico, o CONSPREV, sendo uma solução jurídica legal encontrada por alguns dos municípios que anteriormente participaram do Programa AMM-PREVI, considerando o êxito do programa e o resultado positivo que evolutivamente foram obtendo os regimes próprios que se valiam dos serviços, após profunda análise das diversas manifestações dos órgãos de controle, buscaram corrigir os “defeitos” encontrados, culminando na adoção de uma forma econômica e eficiente de manter a prestação de serviços previdenciários em modelos semelhantes aqueles praticados pelo Programa AMM-PREVI, e amplamente referendados por essa Corte de Contas.

Afirma ainda que, além da referência em relação ao Programa AMM-PREVI, os municípios, com fulcro no § 1º do art. 112 da Lei n.º 8.666/1993, incluído pela Lei n.º 11.107/2005, desde o protocolo de intenção, dentro da conveniência e oportunidade que cabe aos gestores municipais, possibilitaram a realização de licitação para posterior contratação pelos entes consorciados, obviamente, voltado a atender o propósito do consórcio. Neste condão, houve permissão no inciso IV da cláusula sétima do protocolo de intenção para que o consórcio realizasse processo licitatório para contratação de empresa



ou empresas reunidas em consórcio para a gestão do passivo dos RPPS, conforme segue:

IV – a realização de certames licitatórios, acaso entenda pertinente, para contratação de empresa ou empresas especializadas reunidas em consórcio para prestar serviços administrativos de gestão do passivo dos Regimes Próprios de Previdência Social dos municípios consorciados.

A defesa afirma que o CONSPREV, pelo pouco tempo de funcionamento à época da propositura da representação ainda não havia sido possível realizar todas as medidas necessárias à sua implementação. No entanto, atualmente o CONSPREV, após todo esse espaço de tempo encontra-se estruturado, apresentando a estrutura atual.

Por fim, o representado afirma que a instituição do consórcio – CONSPREV – visou atender o interesse público, precisamente às necessidades dos regimes próprios de previdência social dos municípios do Estado de Mato Grosso, ante a conjuntura fática, social, financeira e gerencial. Assim, não se pode afirmar que o único propósito de constituição do CONSPREV foi à realização de licitação, pois atualmente não existe nenhuma ata de registro de preço em vigência e somente no final do ano de 2022 os municípios de Jaciara, Comodoro e Confresa consorciaram. Como visto, trata-se da implementação de algo maior, da realização do fim social da previdência dos servidores públicos efetivos, expressamente descrito no protocolo de intenção.

### **3.1.1. Análise da defesa apresentada pela CONPREV**

A análise será feita em duas etapas, a primeira em relação às questões suscitadas preliminarmente e após sobre o mérito da irregularidade.



### 3.1.1.1. Prescrição da pretensão punitiva

A irregularidade apontada pela então Secretaria de Atos de Pessoal e RPPS, foi assim apresentada:

**1. GB\_99 Licitação\_Grave\_99.** Irregularidade referente a Licitação, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa no 17/2010 – TCE-MT.

**Instituição** de consórcio público com o único propósito de realizar licitações, sobretudo terceirizar mão de obra, burlando o princípio da licitação e do concurso público.

Neste primeiro ponto, verifica-se que assiste razão à defesa, tendo em vista que o Ministério Público de Contas, por meio do Parecer nº 8.474/2022, ao analisar o mérito, alterou a capitulação da irregularidade (documento digital 270529/2022, fl. 10), nos seguintes termos:

26. Todavia, o Parquet de Contas discorda do reconhecimento da prescrição dos fatos referentes a instituição e funcionamento da própria CONSPREV. (grifo)

A Lei estadual n.º 11.599, de 07 de dezembro de 2021, dispõe sobre o prazo de prescrição para o exercício da pretensão punitiva no âmbito do Tribunal de Contas, assim define:

**Art. 1º** A pretensão punitiva do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, para análise e julgamento dos processos de sua competência, prescreve em 5 (cinco) anos.

**Parágrafo único.** O prazo previsto no caput deste artigo será contado a partir da data do fato ou ato ilícito ou irregular ou, no caso de infração permanente e continuada, do dia de sua cessação.



**Art. 2º** A citação efetiva interrompe a prescrição.

**§ 1º** A interrupção da prescrição somente se dará uma vez, recomeçando novo prazo prescricional de 5 (cinco) anos, contados da data da interrupção.

**§ 2º** O conselheiro relator reconhecerá a prescrição de ofício, após vista ao Ministério Público de Contas.

**Art. 3º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Já a Resolução Normativa 3/2022–TP do TCE/MT que estabelece diretrizes e procedimentos com o objetivo de otimizar a instrução dos processos de controle externo e reduzir o estoque processual no âmbito deste Tribunal, assim prevê:

**Art. 1º** A pretensão sancionadora e reparadora no âmbito do Tribunal de Contas prescreve em 5 (cinco) anos, contados da data do ato ilícito/irregular ou, **no caso de infração permanente ou continuada**, da data em que cessar. (grifo)

**Parágrafo único.** A citação válida interrompe a prescrição.

A questão relevante deste ponto passa fundamentalmente pela análise da irregularidade possui caráter permanente ou continuada ou não.

Desta feita, voltamos ao apontamento inicial da irregularidade: *Instituição de consórcio público com o único propósito de realizar licitações, sobretudo terceirizar mão de obra, burlando o princípio da licitação e do concurso público.*

Verifica-se que a Instituição permanece ativa até os dias atuais, inclusive com recentes adesões de outros municípios do Estado.

Neste caso, verifica-se que uma vez constituído um órgão público que, de alguma forma, desatenda aos preceitos legais de sua constituição, a irregularidade



**permanece** enquanto ela existir.

Portanto, em que pese a alteração da capitulação da irregularidade pelo Ministério Público de Contas, entende-se que assiste razão quanto à opinião de **que a prescrição não alcançou os atos referentes à criação do CONSPREV**, conforme Parecer MPC nº 8.474/2022, aqui replicado:

46. Ressalta-se que a **prescrição não alcançou os atos referentes a criação e funcionamento da CONSPREV**, sobre os quais o Parquet de Contas pugna pela **continuidade do feito**, com a devida análise do mérito da Equipe Técnica quanto ao mérito, citação dos responsáveis para apresentarem defesa e demais atos processuais necessários ao julgamento do mérito da representação interna.

Isto posto, há de se ressaltar que neste ponto não é feita qualquer análise quanto ao mérito da irregularidade, somente ao fato da inexistência da prescrição da pretensão punitiva quando à irregularidade **GB\_99 Licitação\_Grave**.

Quanto à alegação de que, no último Relatório Técnico Conclusivo, a equipe técnica da Secex considerou a defesa do Recurso como a manifestação de defesa explícita sobre o mérito da representação de natureza interna, deve prosperar, tendo em vista que se trata de peças distintas. Neste ponto, informa-se que a análise devida do mérito da representação será feita oportunamente nesse relatório.

### 3.1.2. Prescrição da pretensão corretiva

Quanto a alegação de que a pretensão corretiva por parte da Corte de Contas terá caráter efetivamente punitivo, podendo impedir o funcionamento da associação pública, também não deve prosperar, tendo em vista que neste caso em concreto, já se sugeriu,



inclusive, a manutenção da pretensão punitiva, motivo pelo qual se estende também às pretensões corretivas.

### 3.1.3. Ausência de materialidade, preclusão lógica, preclusão *pro judicato* e perda de objeto superveniente

Em relação à ausência de materialidade, informa-se que tema, por se relacionar diretamente com o mérito da representação, será analisado oportunamente em conjunto com a análise do mérito.

Em relação à preclusão lógica, preclusão *pro judicato* e perda de objeto superveniente, houve equívoco da parte da defesa do representado, tendo em vista que a decisão trazida no Acórdão n.º 282/2019-TP (documento digital 111269/2019, fls. 15 e 16), trata de julgamento do Recurso Ordinário contra o Acórdão homologatório da medida cautelar.

Da mesma forma que o representado alertou que a defesa em sede do Recurso Ordinário não poderia ser utilizada pela equipe técnica da Secex do TCE como sendo do mérito da representação, o mesmo vale nesta situação, em que a defesa requer que os termos do Acórdão do Recurso Ordinário seja utilizado para efeitos do mérito da representação, ou seja, de preclusão lógica, que decorre da incompatibilidade entre atos processuais que deve ser analisado.

No mesmo sentido, a preclusão *pro judicato* prevista no art. 505 do CPC/2015<sup>1</sup>, que consiste na vedação de o julgador decidir novamente as questões já

<sup>1</sup> Art. 505. Nenhum juiz decidirá novamente as questões já decididas relativas à mesma lide, salvo:

I - se, tratando-se de relação jurídica de trato continuado, sobreveio modificação no estado de fato ou de direito, caso em que poderá a parte pedir a revisão do que foi estatuído na sentença;

II - nos demais casos prescritos em lei.



decididas relativas à mesma lide, não se aplica neste caso, haja vista que não houve decisão de mérito para a presente representação de natureza interna.

Por fim, em relação à perda de objeto superveniente, na qual afirma-se que já se comprovou que o CONSPREV é pessoa jurídica vinculada a administração pública indireta dos entes consorciados em pleno funcionamento com finalidades diversas e que não “foi criado apenas e tão somente para realizar licitações para terceirização de mão de obra”, será analisado no próximo item que trata do mérito da representação.

### 3.2. Do Mérito

Apresenta-se o achado que deu ensejo ao apontamento da irregularidade GB\_99\_Licitação\_Grave:

Instituição de consórcio público com o único propósito de realizar licitações, sobretudo terceirizar mão de obra, burlando o princípio da licitação e do concurso público.

Inicialmente trataremos da legalidade da criação do CONSPREV.

A constituição de consórcios públicos para a gestão e a administração dos serviços e recursos da previdência social está prevista no art. 241 da Constituição Federal, vejamos:

**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. (grifo)

A Lei Federal n.º 11.107/2005, que dispõe sobre normas gerais para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios contratarem consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum, definiu as normas gerais de contratação de consórcios públicos, e critério para a adesão, conforme art. 3º, *in verbis*:

**Art. 3º** O consórcio público será constituído por contrato cuja celebração dependerá da prévia subscrição de protocolo de intenções.

Além disso, a mesma Lei deixou a critério dos entes da Federação que se consorciarem a definição dos objetivos do consórcio, nos termos do art. 2º, a seguir:

**Art. 2º** Os objetivos dos consórcios públicos serão determinados pelos entes da Federação que se consorciarem, observados os limites constitucionais.

**§ 1º** Para o cumprimento de seus objetivos, o consórcio público poderá:

I – firmar convênios, contratos, acordos de qualquer natureza, receber auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas de outras entidades e órgãos do governo;

II – nos termos do contrato de consórcio de direito público, promover desapropriações e instituir servidões nos termos de declaração de utilidade ou necessidade pública, ou interesse social, realizada pelo Poder Público; e

III – ser contratado pela administração direta ou indireta dos entes da Federação consorciados, dispensada a licitação.

**§ 2º** Os consórcios públicos poderão emitir documentos de cobrança e exercer atividades de arrecadação de tarifas e outros preços públicos pela prestação de serviços ou pelo uso ou outorga de uso de bens públicos por eles administrados ou, mediante autorização específica, pelo ente da Federação consorciado.

**§ 3º** Os consórcios públicos poderão outorgar concessão, permissão ou autorização



de obras ou serviços públicos mediante autorização prevista no contrato de consórcio público, que deverá indicar de forma específica o objeto da concessão, permissão ou autorização e as condições a que deverá atender, observada a legislação de normas gerais em vigor.

Já o Decreto 6.017/2017, regulamenta a Lei no 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos, admitiu de forma expressa a gestão dos serviços e recursos da previdência social dos servidores, conforme apregoado no inciso X do art. 3º, conforme segue:

**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;

A Portaria do Ministério do Trabalho e Previdência-MTP n.º 1.467/2022, que disciplina os parâmetros e as diretrizes gerais para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, regulamentou a gestão do Regime Próprio, nos seguintes termos:

#### **GESTÃO DOS REGIMES PRÓPRIOS**

**Art. 71.** É vedada a existência de mais de um RPPS para os segurados desse regime em cada ente federativo e de mais de uma unidade gestora.

§ 1º A unidade gestora única deverá gerenciar, direta **ou indiretamente**, a



concessão, o pagamento e a manutenção, dos benefícios de aposentadoria e pensão por morte devidos a todos os segurados e beneficiários do RPPS e a seus dependentes, relativos a todos os poderes, órgãos e entidades do ente federativo. (grifo)

§ 2º Há **gerenciamento indireto quando a concessão, o pagamento e a manutenção dos benefícios forem executados por outro órgão ou entidade integrante da correspondente Administração Pública, atendendo-se, porém, na realização daquelas atividades, ao comando, à coordenação e ao controle da unidade gestora única.** (grifo)

§ 3º O gerenciamento indireto poderá se dar sob a forma de sistema, cabendo à unidade gestora o papel de órgão central do sistema previdenciário e às unidades de administração descentralizadas, o de órgãos setoriais, observado o seguinte:

I - o órgão central do sistema previdenciário procederá à orientação normativa e à supervisão técnica dos órgãos setoriais, sem prejuízo da subordinação dessas unidades descentralizadas ao órgão em cuja estrutura administrativa estiverem integradas;

II - as atribuições previstas no inciso I serão desempenhadas pelo órgão central do sistema previdenciário por meio, dentre outros, do estabelecimento e acompanhamento dos procedimentos, atividades e rotinas a serem observados pelos órgãos setoriais na concessão, revisão e pagamento dos benefícios de aposentadorias e de pensão por morte;

III - compete ao órgão central do sistema previdenciário a decisão final, no âmbito administrativo, acerca da concessão, da manutenção, do pagamento e da revisão dos benefícios de aposentadorias e de pensão por morte à luz da legislação local e federal aplicável, ressalvadas as competências constitucionais dos Tribunais de Contas; e

IV - os órgãos setoriais deverão observar a decisão final de que trata o inciso III e procederem as adequações requeridas pelo órgão central.

§ 4º Cabe à unidade gestora implementar processo de controle de qualidade e documentação, revisão e requisitos de auditoria sobre os sistemas de suporte de TI utilizados no RPPS.

§ 5º As delegações permitidas no que se refere aos dirigentes da unidade gestora do RPPS deverão estar claramente definidas na legislação do ente federativo



A Lei nº 9.717/1998, que dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos 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, vedou de forma expressa o pagamento de benefícios, mediante convênios ou consórcios entre Estados, entre Estados e Municípios e entre Municípios, nos seguintes termos:

**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;**

Veza disposta a legislação que autoriza e disciplina a instituição e funcionamento dos Consórcios, passa-se a analisar o caso específico do CONSPREV.

O Consórcio Público Intermunicipal de Gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social dos Municípios Mato-Grossenses – CONSPREV, foi constituído sob a forma de Associação Pública de Direito Público, sem fins lucrativos, nos termos da Lei nº 11.107/2005, objetivando a operacionalização dos serviços oriundos do passivo e do ativo previdenciário dos entes consorciados. Segundo seu protocolo de intenção, o Consórcio adquirirá personalidade jurídica mediante as leis de ratificação de pelo menos 03 (três) dos subscritores do protocolo de intenções (documento digital 267859/2017, fl. 04).



O Protocolo de intenção estabelece na sua cláusula sexta, os objetivos específicos do Consórcio, vejamos:

#### **CLÁUSULA SEXTA: DOS OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

O Consórcio tem por objetivo defender, ampliar, promover a interação, fortalecer e desenvolver a capacidade administrativa, técnica e financeira dos serviços públicos prestados pelos Regimes Próprios de Previdência Social dos municípios que integram este consórcio, para tanto poderá:

- I** – firmar convênios, contratos, acordos de qualquer natureza, receber auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas de outras entidades e órgãos do governo;
- II** – contratar, mediante certame licitatório, empresa especializada para prestar serviços administrativos de gestão do passivo dos Regimes Próprios de Previdência Social dos municípios consorciados;
- III** – realizar procedimento de chamamento público com vistas à habilitar através de credenciamento, empresas especializadas na prestação de serviços técnicos a serem contratados pelos Regimes Próprios de Previdência Social dos consorciados;
- IV** – ser contratado pela administração direta ou indireta dos entes da federação consorciados, dispensada a licitação nos casos em que a legislação permitir e respeitando este protocolo;
- V** – estabelecer programas integrados de modernização administrativa dos consorciados, através do planejamento institucional, apoiando-se na execução dos serviços administrativos;
- VI** – estudar e sugerir a adoção de normas sobre legislação municipal, visando à ampliação e melhoria dos serviços prestados pelos Regimes Próprios de Previdência Social;
- VII** – colaborar e cooperar com os poderes legislativos e executivos municipais integrados, na adoção de medidas legislativas que concorram para o aperfeiçoamento e fortalecimento da Previdência Municipal;
- VIII** – promover reivindicações, estudos e propostas junto aos órgãos federais e estaduais de interesse comum dos consorciados;



**Parágrafo único.** Para atender o objetivo proposto, o Consórcio exercerá as atividades de fiscalização e planejamento dos serviços administrativos dos Regimes Próprios de Previdência Social, em nome dos entes federativos consorciados, subscritos e ratificados do presente instrumento, em consonância com as disposições da Lei Federal nº 11.107 de 06 de abril de 2005, regulamentada pelo Decreto 6.107 de 17 de janeiro de 2007 e previstas neste Protocolo de Intenções.

Quanto à suposta ilegalidade em relação à criação do CONSPREV, verifica-se que não há menção deste fato no Relatório Preliminar de Auditoria (267857/2017).

Já a equipe técnica da Secretaria de Controle Externo de Previdência, afirmou de forma explícita que a irregularidade não repousa no fato de ilegalidade na criação do Consórcio (documento digital 253865/2018, fl. 11), aqui reproduzido:

Inicialmente, insta ressaltar que, **em momento algum, no Relatório Preliminar, questionou-se a legalidade da criação do CONSPREV**, mas tão somente, o fato de que este carecia de estruturação mínima para a execução das atividades inerentes a um consórcio público, levando-se a crer que sua constituição ocorreu apenas com o fim de reproduzir o Programa AMM-PREVI, o qual se apresenta como mero “terceirizador” de serviços. (grifo)

O tema da ilegalidade na criação surgiu apenas no Parecer nº 8.474/2022 do Ministério Público de Contas (documento digital 270529/2022, fls. 11 e 11), ao apreciar o Despacho Conclusiva da 5ª Secex, nos seguintes termos:

**32.** Também acerca da constituição do CONSPREV, o Conselheiro Relator exteriorizou em sua decisão sobre a medida cautelar que se a pretensão era a de que o CONSPREV constituísse uma entidade administrativa de gerenciamento indireto, na forma do estatuído pelo § 2º do artigo 10 da Portaria MPS nº 402, de 2008, **então o ato de constituição do CONSPREV padece de aparente ilegalidade.** (grifo)



O § 2º do artigo 10 da Portaria MPS nº 402/2008 assim prevê:

**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.

[...]

**§ 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.

Este mesmo entendimento foi reproduzido pelo § 2º, art. 71, da Portaria do Ministério do Trabalho e Previdência-MTP nº 1.467/2022

Desta forma, não se verifica a intenção de criar uma única unidade gestora dos regimes próprios de previdência social, substituindo todas as atribuições dos consorciados, ou mesmo os próprios consorciados, mas sim a gestão de determinadas tarefas previamente definidas nos objetivos do Consórcio.

No mesmo sentido, se manifesta o Relator ao analisar a legalidade da criação do Consórcio, no voto condutor do Acórdão 282/2019 - TP, conforme segue:

**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-MF<sup>6</sup>, 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 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 aquela unidade a verificação da regularidade no processo de concessão ou revisão dos benefícios previdenciários, cabendo-lhe a decisão final sobre o tema no âmbito administrativo.

Portanto, não se verifica ilegalidade na criação do Consórcio Público Intermunicipal de Gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social dos Municípios Mato-Grossenses – CONSPREV.

Quanto à situação da criação com o único propósito de realizar licitações, sobretudo terceirizar mão de obra, burlando o princípio da licitação e do concurso público, o representado apresentou documentos em anexo de outras ações e atuação do Consórcio, como:

- a) realização de curso para certificação profissional promovido pelo CONSPREV (documento digital 34895/2023, fls. 41 a 50);
- b) realização de processo de seleção para a escolha de entidade fechada de previdência complementar (documento digital 34895/2023, fls. 42 a 46);
- c) realização de diversos debates (lives) sobre variados temas voltados à temática previdenciária, como também as próprias informações e discussões promovidas e divulgadas no site da instituição (documento digital 34895/2023, fls. 42 e 43);
- d) criação de Comitê Técnico, órgão de apoio consultivo, com o objetivo de gerir os estudos e debates técnicos necessários à efetividade das ações deste consórcio e à consecução de seus objetivos, proporcionando melhorias à gestão dos RPPS dos municípios consorciados, cujos membros foram nomeados na



Portaria n.º 010/2022, publicado do Jornal Oficial Eletrônico dos Municípios do Estado de Mato Grosso do dia 17.08.2022 (documento digital 34895/2023, fls. 55 e 65);

e) criação de cargo em comissão para finalidades administrativas (documento digital 34895/2023, fl. 66);

f) celebração de vários termos de cooperação técnica com os municípios consorciados (documento digital 34895/2023, fls. 67 a 81).

Além disso, verifica-se que o Consórcio possui estrutura definida para o seu pleno funcionamento, como se apresenta:

#### **DA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA**

Art. 17. Compõem a estrutura administrativa do CONSÓRCIO:

I - Assembleia Geral;

II - Diretoria Executiva;

III - Presidência.

#### **CAPÍTULO I**

##### **DA ASSEMBLEIA GERAL**

###### **Seção I**

###### **Do funcionamento**

Art. 18. A assembleia Geral, instância máxima do Consórcio, é órgão colegiado composto pelos Chefes do Poder Executivo de todos os entes consorciados.

#### **CAPÍTULO II**

##### **DA PRESIDÊNCIA E DA VICE-PRESIDÊNCIA**

###### **Seção I Da eleição**

Art. 27. O Presidente e o Vice-Presidente serão eleitos em Assembleia especialmente



convocada, com a presença de no mínimo 1/3 (um terço) dos consorciados, podendo ser apresentadas candidaturas até trinta minutos antes do início da Assembleia.

### CAPÍTULO III

#### DA DIRETORIA EXECUTIVA

Art. 31. A Diretoria Executiva do Consórcio é composta pelos seguintes órgãos:

- I – Comitê Técnico;
- II – Diretor Executivo.

Assim, verifica-se que o Consórcio, em que pese seu pequeno número de servidores, não tem como única atribuição a realização de licitação para terceirizar mão de obra e burlar o princípio da licitação e do concurso público.

Neste mesmo sentido, seguiu o Relator no voto condutor do Acórdão 282/2019 – TP (documento digital 111269/2019, fls. 15 e 16), nestes termos:

**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.

Ainda, no caso de desrespeito à obrigatoriedade da realização de concurso público, caso se verifique, será responsabilizado o gestor de cada órgão de RPPS, não cabendo ao Consórcio tal responsabilização.

Por fim, informa-se que a defesa do Sr. Arcílio Jesus da Cruz (documento digital 48832/2023) não será analisada, tendo em vista os princípios da celeridade e economia processual, motivado pelo afastamento da irregularidade imputada ao ex-gestor.

Diante de todo o exposto, sugere-se o **afastamento** da irregularidade **GB99\_Licitação\_Grave** para todos os responsabilizados, e conseqüentemente pela **improcedência** da presente representação.

#### 4. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, considerando a análise dos documentos analisados, sugere-se o seguinte encaminhamento:



- 4.1. Pela **improcedência** da presente Representação de Natureza Interna, motivado pelo afastamento da irregularidade GB99\_Licitação\_Grave e pela prescrição das demais irregularidades;
- 4.2. Pelo **arquivamento** da presente representação, nos termos do art. 204, da Resolução Normativa 16/2021 (RITCE/MT); e,
- 4.3. Envio ao Relator para a sequência processual pertinente, nos termos do art. 199, da Resolução Normativa 16/2021 (RITCE/MT).

É o Relatório que se submete à apreciação.

SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO DA 5ª RELATORIA DO TRIBUNAL  
DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO em Cuiabá, 20/07/2023.

***Edmar Cláudio Marangon***  
Auditor Público Externo