

Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso

# RELATÓRIO TÉCNICO

ANÁLISE DE RECURSO

CONSÓRCIO PÚBLICO INTERMUNICIPAL  
DOS RPPS DE MATO GROSSO

Secretaria de Controle Externo de Previdência  
Dezembro, 2018





## Sumário

Sumário.....	1
1. INTRODUÇÃO.....	2
2. SÍNTESE DOS FATOS.....	3
3. DA ANÁLISE DAS RAZÕES RECURSAIS.....	6
3.1. Das Preliminares.....	6
3.1.1. Do Cerceamento de Defesa.....	6
3.1.2. Da Incompetência do Conselheiro Substituto para a relatoria das Contas de Consórcio Público de Entes Municipais.....	7
3.2. Do Mérito.....	9
3.2.1. Achado nº 01 – Desvio de finalidade na constituição do CONSPREV.....	9
3.2.2. Achado nº 02 – Restrição do caráter competitivo do Pregão Presencial nº 001/2017 - CONSPREV.....	34
3.2.3. Achado nº 03 – Ausência de previsão de custos na estimativa do preço do objeto licitado.....	43
3.2.3. Achados nº 04 e 05 – Da irregularidade na contratação de empresa privada para a prestação de serviços contábeis e advocatícios aos RPPS.....	48
3.2.4. Achados nº 06 - Da contratação de advogados particulares, com recursos públicos, para defesa indiscriminada dos atos praticados pelos gestores dos RPPS.....	55
4. DAS CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	57
5. CONCLUSÃO.....	59
6. ANEXOS	
ANEXO 1 - Documentos e informações do CONSPREV	
ANEXO 2 - Documentos e informações do RPPS de Várzea Grande	
ANEXO 3 - Documentos e informações do RPPS de Cuiabá	
ANEXO 4 - Documentos e informações do RPPS de Acorizal	
ANEXO 5 - Documentos e informações do RPPS de Rosário Oeste	





**N.º PROCESSO** 2.828-20/2017

**PRINCIPAL** : **CONSÓRCIO PÚBLICO INTERMUNICIPAL DE GESTÃO DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS MUNICÍPIOS MATO-GROSSENSES - CONSPREV**

**ASSUNTO** : **REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA – ANÁLISE DO RECURSO ORDINARIO**

**RESPONSÁVEIS** : **VENCESLAU BOTELHO DE CAMPOS**  
**JOÃO ANTÔNIO DA SILVA BALBINO**  
**ARCÍLIO JESUS DA CRUZ**  
**PEDRO FERREIRA DE SOUZA**

**RELATOR** : **CONSELHEIRO SUBSTITUTO LUIZ CARLOS PEREIRA**  
**RODRIGO SAVIO PACHECO COSTA**

**EQUIPE TÉCNICA** : **KARISIA GODA CARDOSO PASTOR ANDRADE**  
**EDUARDO BENJOINO FERRAZ**

## RELATÓRIO DE ANÁLISE DO RECURSO ORDINÁRIO

### 1. INTRODUÇÃO

Trata-se de Relatório Técnico de Análise do Recurso Ordinário apresentado pelo Sr. Pedro Ferreira de Souza, em face de seu inconformismo parcial com a decisão proferida, por meio do Acórdão nº 484/2017-TP, que homologou, em parte, a medida cautelar deferida por meio da Decisão Singular nº 1394/LCP/2017, a qual determinou ao CONSPREV que se abstivesse de praticar ou permitir que se praticasse quaisquer novos atos referentes à execução do contrato oriundo da Ata de Registro de Preço nº 01/2017 – Pregão Presencial nº 01/2017.

O Recorrente protocolou seu recurso, em 07/02/2018, com fundamento no inciso I do artigo 270 da Resolução nº 14/2007, que instituiu o Regimento Interno do Tribunal de Contas, nos termos da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso e nas razões anexas.

Diante do exposto, passa-se à análise técnica das razões do Recurso Ordinário.





## 2. SÍNTESE DOS FATOS

Esta Secex de Previdência, antiga Secretaria de Controle Externo de Atos de Pessoal e RPPS, ao realizar a fiscalização dos contratos de licitação, propôs a Representação de Natureza Interna, requerendo Medida Cautelar no sentido de suspender a execução do objeto oriundo do processo licitatório, referente ao Pregão Presencial nº 01/2017 – CONSPREV, bem como às novas adesões pelos RPPS.

O Conselheiro Relator Luiz Carlos Pereira, ao analisar os achados da referida representação, deferiu os pedidos, conforme se transcreve abaixo:

**I - DETERMINAR ao CONSPREV, na pessoa de seu gestor, Sr. Pedro Ferreira de Souza, que SE ABSTENHA de aceitar qualquer adesão de novos Municípios ao Consórcio público sob análise;**

**II- DETERMINAR ao CONSPREV, na pessoa de seu gestor, Sr. Pedro Ferreira de Souza, que SE ABSTENHA DE PRATICAR OU PERMITIR QUE SE PRATIQUE(M) QUAISQUER NOVOS ATOS INERENTES À EXECUÇÃO DO CONTRATO DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS N.º 01/2017, DECORRENTE DO PREGÃO PRESENCIAL N.º 001/2017, bem como para que apresente à essa Relatoria cópia integral da fase interna da licitação, com especial destaque das folhas atinentes à pesquisa e preços e a justificativa técnica administrativa para licitação em lote único, tudo sob pena de multa diária de 05 UPFs-MT, com fulcro no artigo 297, §1º do RITCMT;**

**III - INTIMAR, com fulcro no artigo 257, III, do Regimento Interno, com urgência, o CONSÓRCIO GESTOR RPPS, na pessoa de seu representante legal, Sr. Edson Jacintho da Silva, para que se abstenha de PRATICAR QUALQUER ATO INERENTE À EXECUÇÃO DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS N.º 01/2017, DECORRENTE DO PREGÃO PRESENCIAL N.º 001/2017;**

**IV – NOTIFICAR, o CONSPREV, na pessoa de seu gestor, Sr. Pedro Ferreira de Souza e o CONSÓRCIO GESTOR RPPS, na pessoa de seu representante legal, Sr. Edson Jacintho da Silva, de que, com fundamento em interpretação sistemática do artigo 30227 c/c artigo 28028 do RITCMT, após homologada a medida cautelar pelo Tribunal Pleno, será dada oportunidade de manifestação aos REPRESENTADOS e ao LITISCONSORTE, para que, em querendo, apresentem suas contrarrazões, no prazo de 15 dias, a contar da ciência da notificação; (grifos do original)**





O Ministério Público de Contas posicionou-se no mesmo sentido que o Conselheiro Relator, segundo se destaca a seguir:

41. Assim, aos olhos do Ministério Público de Contas há indícios graves e robustos acerca da ilegalidade na constituição do Consórcio Intermunicipal de Gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social dos Municípios Mato-Grossenses – CONSPREV, consistente no fato de que a constituição do Consórcio voltou-se unicamente ao propósito de realizar licitações para a terceirização de serviços transferidos pelos RPPS, já que resta devidamente evidenciado que a associação pública não detinha qualquer estrutura para a execução dos serviços transferidos, tampouco, conforme salientou a unidade técnica, de atividades relativas à gestão associada, como o planejamento, a regulação e a fiscalização.

42. Com efeito, os consórcios públicos constituem instrumentos de gestão associada de obras e serviços públicos conjuntamente por dois ou mais entes da federação (pessoa jurídica plurifederativa), típicos do federalismo cooperativo. Trata-se solução para a exploração de serviços públicos com relação aos quais haja interesse entre os entes e que não possam ser arcados individualmente em virtude de seus curtos financeiros, não podendo este instrumento se convolar em burla a princípios administrativos, como o da licitação pública e do concurso público.

43. Observa-se que a vantajosidade do certame para os RPPS e a competitividade do processo licitatório restaram completamente prejudicados em face da ausência de critérios objetivos que deveriam constar do edital do Pregão Presencial nº 001/2017, em especial: **(I)** falta de orçamento detalhado que contemple a composição de todos os custos unitários de cada serviço licitado para a formação dos preços; **(II)** falta de informações acerca da distinção dos valores cobrados conforme a necessidade de cada RPPS, individualmente; **(III)** falta de detalhamento dos custos da estrutura empregada para a execução do objeto, como quantitativo de pessoal e de material.

44. Sem olvidar dos demais achados constantes dos presentes autos, entende-se que os aqui tratados possuem a substancialidade necessária para a verificação dos requisitos para a concessão da medida cautelar, sendo conveniente registrar que a análise acerca das demais questões abordadas na representação serão objeto de apreciação ministerial quando da emissão do parecer conclusivo sobre o mérito da demanda, oportunidade em que realizar-se-á o exame apurado de cada apontamento da unidade instrutiva.





45. Diante de todo o contexto apresentado pelo virtuoso trabalho realizado pela unidade técnica especializada, que colheu indícios fáticos e jurídicos mais que suficientes para a conclusão acerca da plausibilidade dos apontamentos realizados (*fumus boni iuris*) e tendo em vista que é possível a adesão de outros órgãos e entidades, o que, inegavelmente, poderia conduzir a realização de despesas ilegítimas e dano ao erário (*periculum in mora*), o *Parquet* de Contas entende que não merece reparos a Decisão nº 1394/LCP/2017.

Ao tomar ciência da decisão, o CONSPREV, por meio de seu representante legal, interpôs agravo contra a Decisão Singular do Relator, apresentando suas contrarrazões, as quais, diferentemente, do alegado pelo Recorrente, por sua vez, fora devidamente analisado, consoante pode ser observado na Decisão Singular nº 879/LCP/2017, publicada no Diário Oficial de Contas em 06/12/2017, edição n.º 1252.

O Tribunal Pleno, por sua vez, por meio do Acórdão n.º 484/2017, proferiu a decisão de homologar, em parte, a medida cautelar adotada por meio da decisão singular n.º 1394/LCP/2017. Sendo assim o Recorrente foi notificado das determinações a seguir:

- A)** ao CONSPREV, na pessoa de seu gestor, que se abstinhasse de praticar ou permitir que se praticasse(m) quaisquer novos atos inerentes à execução do Contrato da Ata de Registro de Preços n.º 01/2017, decorrente do Pregão Presencial n.º 001/2017, bem como para que apresentasse ao Relator cópia integral da fase interna da licitação, com especial destaque das folhas atinentes à pesquisa e preços e a justificativa técnica administrativa para licitação em lote único, tudo sob pena de multa diária de 5 UPFs/MT, com fulcro no artigo 297, § 1º, da Resolução n.º 14/2007;
- B)** a intimação, com fulcro no artigo 257, III, da Resolução n.º 14/2007, com urgência, do Consórcio Gestor RPPS, na pessoa de seu representante legal, para que se abstinhasse de praticar qualquer ato inerente à execução da Ata de Registro de Preços n.º 01/2017, decorrente do Pregão Presencial n.º 001/2017; e,
- C)** a notificação do CONSPREV, na pessoa de seu gestor, e do Consórcio Gestor RPPS, na pessoa de seu representante legal, no sentido de que, com fundamento em interpretação sistemática do artigo 302, c/c o artigo 280 da Resolução n.º 14/2007, após homologada a medida cautelar pelo Tribunal Pleno, seria dada oportunidade de manifestação aos representados e ao litisconsorte,





para que, em querendo, apresentassem suas contrarrazões, no prazo de 15 dias a contar da ciência da notificação;

Ao tomar ciência da decisão contida no Acórdão 484/2017, o CONSPREV, por meio do seu representante Sr. Pedro Ferreira de Souza, interpôs Recurso Ordinário, devidamente fundamentado nas razões anexas, requerendo que seja conhecido e provido.

O Recurso Ordinário, por sua vez, foi conhecido em decisão do Conselheiro Interino Moisés Maciel, proferida em 10/04/2018. Desta forma, os autos retornaram a esta Secretaria de Controle Externo de Previdência para a análise.

### **3. DA ANÁLISE DAS RAZÕES RECURSAIS**

#### **3.1. Das Preliminares**

##### **3.1.1. Do Cerceamento de Defesa**

O Recorrente alega que a medida cautelar fora submetida à homologação do Tribunal Pleno sem a análise da defesa apresentada em sede de agravo, prejudicando o seu direito constitucional de ampla defesa.

Como prova, alega que as razões apresentadas em sede de agravo não foram observadas e que, sequer consta no relatório do Relator, como também não fora apresentada qualquer análise das razões deste, no voto apresentado quando da homologação da cautelar.

Alega que a ausência de análise das razões do agravo foi reconhecida quando abordada no Plenário desta Corte de Contas, todavia os integrantes entenderam que o fato não trouxe prejuízo e que as razões poderiam ser tratadas em sede de recurso ordinário.





Segundo o recorrente, a proposta de receber o agravo como recurso ordinário, não teria respaldo legal, uma vez que tal procedimento não está amparado por norma jurídica constante no regimento interno desta Corte de Contas.

Diante do exposto, o Recorrente pede que seja decretado nulo o julgamento.

### 3.1.1.1. Análise da Equipe Técnica

A alegação do Recorrente de que a medida cautelar teria sido submetida a homologação do Tribunal Pleno sem a análise da defesa, apresentada em sede de agravo, e que por isso seu direito constitucional de ampla defesa teria sido prejudicado, **não merece prosperar**, vez que o recurso de agravo em questão foi devidamente analisado na Decisão Singular nº 879/LCP/2017, do dia 04/12/2017, divulgada no Diário Oficial de Contas, do dia 05/12/2017, tendo como data de publicação o dia 06/12/2017, ou seja, antes do julgamento da cautelar pelo Pleno do Tribunal.

Diante do fato de que o referido agravo foi efetivamente analisado, não há que se falar em cerceamento de defesa, sendo assim, **esta preliminar não pode ser acolhida**.

### 3.1.2. Da Incompetência do Conselheiro Substituto para a relatoria das Contas de Consórcio Público de Entes Municipais.

O Recorrente alega que as contas anuais do exercício de 2017, do Consórcio Intermunicipal dos Regimes Próprios de Previdência Mato-grossenses, foram distribuídas à relatoria do Conselheiro Substituto de Conselheiro Luiz Carlos Pereira, nos termos do inciso IV do art. 128-D c/c 223 do Regimento Interno do TCE/MT.





Argumenta que, conforme estabelecido pelo citado regimento, por ter hierarquia superior às normas infralegais, a atribuição da responsabilidade para a fiscalização, operacional e patrimonial seria do Chefe do Poder Executivo, neste caso, o Prefeito de Jauru. Com isso, a competência para julgamento de suas contas seria do Conselheiro Interino Luiz Henrique Lima e não do Conselheiro Substituto Luiz Carlos Pereira.

Nesse sentido, alega que se sente prejudicado, uma vez que, ao se levar em conta apenas os Conselheiros Substitutos na distribuição dos processos, o rol se restringiria a apenas 06 (seis) Conselheiros e não a 07 (sete).

Pelo exposto, pede para que o atual relator se declare incompetente, sob pena de nulidade dos atos decisórios por ele praticados, para que assim as normas e princípios sobre o tema sejam respeitados.

### 3.1.2.1. Análise da Equipe Técnica

A alegação de que o Recorrente se sente prejudicado devido ao presente processo ter sido distribuído, levando em consideração somente os Conselheiros Substitutos, restringindo-se o rol somente para 06 (seis) Conselheiros, uma vez que o número de Conselheiros Interinos seria de 07 (sete), se mostra descabida, pois o Presidente do Tribunal de Contas não relata processos.

Assim, o rol de Conselheiros para os quais os processos poderiam ser distribuídos se manteria em número de 06 (seis), **afastando-se a preliminar alegada.**





### 3.2. Do Mérito

Passa-se à análise das razões recursais acerca do mérito dos apontamentos, de acordo com a ordem dos achados constantes no Relatório Preliminar.

#### 3.2.1. Achado nº 01 – Desvio de finalidade na constituição do CONSPREV

GB_99	<b>Licitação_Grave_99.</b> 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.

##### 3.2.1.1. Das Razões Recursais

Alega o Recorrente que a criação do CONSPREV não teve como motivação a burla à realização de procedimento licitatório, mas o oferecimento de solução jurídica viável para municípios, com base nas diversas determinações desta Corte de Contas e nos moldes semelhantes aos implementados pelo programa AMM-PREVI, conforme pode ser visto no protocolo de intenções.

Argumenta que a criação do referido consórcio é legal, visto que este não teria sido constituído como única unidade gestora dos RPPS dos Entes aderentes.

Alega que o CONSPREV se destinou 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 art. 10 da Portaria MPS n.º 402, de 2008, sendo que os Regimes Próprios dos municípios e suas respectivas unidades gestoras continuariam existindo e executando suas atividades.





Reforça o Recorrente que o objetivo precípua da criação do CONSPREV seria defender, ampliar, promover a interação, fortalecer e desenvolver a capacidade administrativa, técnica e financeira dos serviços prestados pelos RPPS, ligados à atividade meio, continuando sob responsabilidade do RPPS a atividade fim.

### **3.2.1.2. Da Análise da Equipe Técnica**

#### **3.2.1.2.1. Do desvio de finalidade da atuação do CONSPREV**

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.

Tal fato se confirma após a realização de inspeção *in loco*<sup>1</sup>, na data de 22/11/2018, em que se constatou que, desde a última visita à sede do CONSPREV, quando da elaboração do Relatório Preliminar do presente processo, a sua estrutura continua precária.

Conforme se observa nas fotos a seguir e, confirmado por meio de entrevista com o Diretor Executivo (em anexo), sr. Renato Ferreira Lara, o CONSPREV ainda se situa em uma sala cedida pela Associação Mato-grossense dos Municípios, mesma sala em que funciona o Programa AMM-PREVI. Todo o mobiliário e uma sala de reuniões utilizados pelo consórcio, também, pertencem à AMM.

---

1 Acompanhamento simultâneo - Ofício de Apresentação nº 1505/2018/GLCP.





Figura 1 – Porta de entrada do CONSPREV



Figura 2 – Sala do Diretor Executivo do CONSPREV e do Contador cedido pelo Município de Jauru



Figura 3 – Sala de reunião cedida pela AMM ao CONSPREV





Destaca-se, ainda, consoante entrevista com o Diretor Executivo, que até o momento, o papel desempenhado pelo CONSPREV foi apenas de realizar os 03 (três) Pregões Presenciais para terceirização dos serviços e 03 (três) eventos, quais sejam: Fórum de debate sobre a Reforma da Previdência, Curso preparatório do CGRPPS e Encontro dos Municípios que não possuem RPPS.

Informou que a única despesa arcada pelo consórcio é a da manutenção da conta corrente, na qual possui aproximadamente R\$ 4mil de receita (extratos em anexo), oriundas dos contratos de rateio de alguns Municípios consorciados. As demais despesas, como pagamentos de salários do Diretor Executivo e do Contador, sr. Mayckon Naxtt Fernandes Garcia, são subsidiadas pela AMM e pelo Município de Jauru, respectivamente.

Salienta-se que o mencionado contador ocupa cargo comissionado junto à Prefeitura de Jauru, tendo sido cedido para receber treinamento e, futuramente, auxiliar com os serviços contábeis do consórcio e envio de informações ao Sistema APLIC. No entanto, não se identificou qualquer atuação concreta deste profissional, posto que o CONSPREV não possui nenhum demonstrativo contábil e o APLIC se encontra desprovido de qualquer informação, nos exercícios de 2017 e 2018<sup>2</sup>.

APLIC (Módulo Auditoria) - CONSORCIO PUBLICO INTERMUNICIPAL DE GESTAO DOS REGIMES PROPRIOS DE PREVIDENCIA SOCIAL DOS MUNICIPIOS MATO-GROSSENSES - CNPJ: 26

Sistema | Peças de Planejamento | Prestação de Contas | Informes Mensais | Informes Emissão Imediato | Auditoria | Impressões | Cruzamento de Dados | Ajuda...

Prestação de contas

\*\* Resolução Normativa Nº 312014

Obs.: caso não tenha ocorrido prorrogação de prazo a data será a mesma do prazo regimental

Origem	Peças de Planejamento	Prazo Regimental**	Prazo Prorrogado*	Prazo Individual	Data do 1º Envio	Situação
APLIC-Cidadão	Peças de planejamento	15/01/2017	16/01/2017		10/08/2017	FORADO PRAZO
	Carga Inicial	10/03/2017	30/04/2017			FORADO PRAZO
	Janeiro	31/03/2017	10/05/2017			FORADO PRAZO
	Fevereiro	15/04/2017	20/05/2017			FORADO PRAZO
	Março	30/04/2017	31/05/2017			FORADO PRAZO
	Abril	31/05/2017	15/06/2017			FORADO PRAZO
	Mai	30/06/2017	30/08/2017			FORADO PRAZO
	Junho	31/07/2017	31/07/2017			FORADO PRAZO
	Julho	31/08/2017	31/08/2017			FORADO PRAZO
	Agosto	30/09/2017	02/10/2017			FORADO PRAZO
	Setembro	31/10/2017	31/10/2017			FORADO PRAZO
	Outubro	30/11/2017	30/11/2017			FORADO PRAZO
	Novembro	31/12/2017	02/01/2018			FORADO PRAZO
	Dezembro	15/02/2018	19/03/2018			FORADO PRAZO

Fonte: Sistema APLIC (2017)

2 Sobre o não envio de informações ao Sistema APLIC, foi encaminhada a Nota de Fiscalização nº 01/2018.





Fonte: Sistema APLIC (2018)

Além disso, é importante enfatizar que a contratação do citado contador se encontra em desacordo com o princípio do provimento por concurso público e com as Súmulas n° 002 e 003 desta Corte de Contas.

Acrescenta-se que, das atividades essenciais estabelecidas pelo inc. IX do art. 2° do Decreto n° 6.017/2007, relativas à gestão associada de serviço público, tais como, planejamento, regulação e fiscalização, não se constatou a prestação de nenhuma delas.

Decreto n° 6.017/2007

Art. 2° (...)

IX - gestão associada de serviços públicos: exercício das atividades de **planejamento, regulação ou fiscalização de serviços públicos por meio de consórcio público** ou de convênio de cooperação entre entes federados, acompanhadas ou não da prestação de serviços públicos ou da transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos;

X - **planejamento**: as atividades atinentes à identificação, qualificação, quantificação, organização e orientação de todas as ações, públicas e privadas,





por meio das quais um serviço público deve ser prestado ou colocado à disposição de forma adequada;

XI - **regulação**: todo e qualquer ato, normativo ou não, que discipline ou organize um determinado serviço público, incluindo suas características, padrões de qualidade, impacto sócio-ambiental, direitos e obrigações dos usuários e dos responsáveis por sua oferta ou prestação e fixação e revisão do valor de tarifas e outros preços públicos;

XII - **fiscalização**: atividades de acompanhamento, monitoramento, controle ou avaliação, no sentido de garantir a utilização, efetiva ou potencial, do serviço público;

XIII - **prestação de serviço público em regime de gestão associada**: execução, por meio de cooperação federativa, de toda e qualquer atividade ou obra com o objetivo de permitir aos usuários o acesso a um serviço público com características e padrões de qualidade determinados pela regulação ou pelo contrato de programa, inclusive quando operada por transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos; (grifado)

Sobre esta questão, Maria Fernanda Pires de Carvalho Pereira<sup>3</sup> esclarece que o *objetivo delineado pela Constituição Federal para o uso do consórcio público seria o da gestão associada de serviços públicos, a transferência parcial ou total de encargos, serviços, pessoal e bens necessários à continuidade dos serviços transferidos. Com isso, os consórcios não se resumiriam à prestação de comodidades e utilidades, fundamentando-se no argumento de que se prestariam a qualquer finalidade, portanto, não poderiam ser criados com o único objetivo de realizar licitações, com explícito propósito de obtenção de economia de escala.*

Complementa a autora:

O previsto no art. 3º, inc. III, do Decreto nº 6.017/2007, que se refere ao uso do consórcio para “compartilhamento ou uso em comum de instrumentos e equipamentos, inclusive de gestão, de manutenção, de informática, de pessoal técnico e de procedimentos de licitação e admissão de pessoal” **não pode ser interpretado de forma isolada e distante do comando do art. 241 da**

---

3 TEIXEIRA, Ana Carolina Wanderley; DANTAS, Caroline Bastos; e outros. *Consórcios Públicos Instrumento do Federalismo Cooperativo*. São Paulo: Fórum, 2008. p. 233 a 244.





**Constituição da República a ponto de se admitir a existência de consórcios públicos que se limitam a licitar para seus consorciados.**

Por conseguinte, **não nos parece que por “gestão associada de serviços públicos” possa se compreender a criação de consórcios e sua utilização como entidades responsáveis pela licitação desvinculada de outro objeto principal para benefício isolado de cada um (ou de alguns) dos consorciados**. Admitir tal hipótese seria ignorar que as prerrogativas inauguradas pela Lei nº 11.107/2005, em matéria de licitação, foram concebidas para benefício do consórcio, uma vez que este congrega entes federados em torno de objetivos comuns. (grifado)

Assim, como se nota, em mais de dois anos após a sua criação, o CONSPREV ainda não dispõe de estrutura necessária para a exercer a gestão associada, concernente a um consórcio público, perante os 41 Municípios adesos.

Devido à ausência da execução de atividades inerentes à existência de um consórcio público, bem como de outras relativas a sua manutenção, como movimentação financeira e estruturação adequada, com a contratação legal de servidores, condizente com as necessidades dos RPPS, a conclusão a que se chega é a de que a sua constituição não teve outra finalidade, se não a de apenas realizar licitações.

### **3.2.1.2.2. Da unidade gestora única**

No que tange ao argumento do Recorrente de que o CONSPREV não teria sido constituído como única unidade gestora dos RPPS dos entes aderentes, é importante citar o disposto no art. 10, §1º, da Portaria MPS nº 402/2008 e na Nota Técnica SEI nº 11/2017 /CGACI/SRPPS/SPREV-MF, que esclarece a natureza e caracterização do RPPS e unidades gestoras únicas.

Preliminarmente, faz-se necessário abordar o conceito de unidade gestora única, estatuído pela Portaria MPS nº 402/2008:





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.

Em complemento, a Nota Técnica, dentre outros aspectos, caracteriza a unidade gestora pela concentração da administração, gerenciamento e operacionalização de suas atividades institucionais em um mesmo órgão ou entidade integrados à Administração Pública do ente, cabendo, exclusivamente, a ela a **condução do RPPS**.

A norma em questão, ainda, elucida sobre a não configuração da unidade gestora única quando da ocorrência de uma das situações a seguir:

- (i) **a administração, o gerenciamento ou a operacionalização da totalidade da arrecadação dos recursos destinados ao custeio previdenciário** forem atribuídos a mais de um órgão ou entidade da Administração Pública Direta ou Indireta ou que esse órgão ou entidade seja distinto daquele a que se conferiu a responsabilidade pelo gerenciamento direto ou indireto da concessão, do pagamento e da manutenção da totalidade dos benefícios previdenciários;
- (ii) **a administração, o gerenciamento ou a operacionalização da gestão da totalidade dos recursos e fundos previdenciários** forem atribuídos a mais de um órgão ou entidade da Administração Pública Direta ou Indireta ou que esse órgão ou entidade seja distinto daquele a que se conferiu a responsabilidade pelo gerenciamento direto ou indireto da concessão, do pagamento e da manutenção da totalidade dos benefícios previdenciários; e
- (iii) **o comando, a coordenação ou o controle da concessão, do pagamento ou da manutenção da totalidade dos benefícios previdenciários** sejam cometidos a mais de um órgão ou entidade da Administração Pública Direta ou Indireta do ente federativo. (grifado)





Convém salientar que a aludida Nota Técnica possibilita o gerenciamento dos benefícios previdenciários pela unidade gestora única de modo **direto ou indireto**, sendo o primeiro quando as atividades relacionadas à execução dos procedimentos de concessão, pagamento e manutenção dos benefícios forem realizadas pela própria unidade gestora. Já o segundo refere-se aos mencionados procedimentos executados por outro órgão ou entidade integrante da administração pública do Ente federativo, muito embora, estejam sob o comando, coordenação e controle da unidade gestora.

Nessa esteira, as razões recursais apresentadas afirmam que o CONSPREV teria sido criado para exercer o gerenciamento indireto da concessão, do pagamento e da manutenção dos benefícios, permanecendo a coordenação e o controle dessas atividades com os RPPS.

Nos moldes delineados pelo Protocolo de Intenções e pelo Edital de Pregão Presencial nº 01/2017, não se vislumbra, o propósito de transferência da administração, gerenciamento e operacionalização das atividades de arrecadação e gestão dos recursos dos RPPS, nem do comando, da coordenação ou do controle da concessão, do pagamento ou da manutenção da totalidade dos benefícios previdenciários, o que poderia descaracterizar a unidade gestora única pela execução por parte do CONSPREV ou do vencedor do certame.

E, considerando que o CONSPREV ainda não vem atuando efetivamente junto aos RPPS, não se constata a desqualificação da unidade gestora única até o momento.

Outro ponto a ser considerado se pauta nas inúmeras justificativas, por parte do CONSPREV, de que seu principal objetivo seria de reproduzir o formato do Programa AMM-PREVI.





Sob essa perspectiva, esta equipe técnica, realizou inspeção *in loco* nos RPPS de Várzea Grande<sup>4</sup>, em 04/12/2018, no RPPS de Cuiabá<sup>5</sup>, em 06/12/2018, no RPPS de Acorizal<sup>6</sup> e de Rosário Oeste<sup>7</sup>, em 13/12/2018, os quais foram selecionados, por amostragem, considerando os de grande, médio e pequeno portes.

A referida inspeção teve o fim de conhecer como se dará a prestação de serviços nos RPPS adesos ao CONSPREV, sendo, portanto, necessária a verificação da efetiva atuação da empresa Agenda Assessoria, principal prestadora de serviços do Consórcio PREVIMUNI, visto que o CONSPREV tende a replicar o referido modelo.

Assim, considerando que o formato deste programa prossiga com o CONSPREV, a referida inspeção objetivou, sobretudo, verificar se as supramencionadas atividades institucionais dos RPPS se mantêm sob seu controle, sem prejuízo da configuração unidade gestora única.

### **3.2.1.2.2.1. Da inspeção *in loco* no RPPS de Várzea Grande**

A inspeção *in loco* no RPPS de Várzea Grande foi realizada, em 04/12/2018, iniciando-se por aplicação da técnica de entrevista ao Diretor Executivo, sr. Juarez Toledo Pizza, à Controladora Interna, sra. Vânia Cristina da Silva Pires Lino e à Procuradora Jurídica, sra. Paula Regina Gama Martins.

Em seguida, confeccionou-se o mapa de processos das atividades de concessão, pagamento e manutenção de benefícios, a fim de se identificar o papel desempenhado pela Agenda Assessoria e pelos servidores efetivos e comissionados do RPPS.

---

4 Acompanhamento Simultâneo - Ofício de Apresentação n° 593/2018/GCIIJM.

5 Acompanhamento Simultâneo - Ofício de Apresentação n° 1526/2018/GCLCP.

6 Acompanhamento Simultâneo - Ofício de Apresentação n° 307/2018/GCLCP.

7 Acompanhamento Simultâneo - Ofício de Apresentação n° 170/2018/GCLHL.





Por fim, a equipe técnica percorreu o Instituto para conhecimento e certificação das informações coletadas durante a entrevista e mapeamento de processos.

Relativamente à entrevista, no intuito de verificar a atuação da Agenda Assessoria, por meio do Programa AMM-PREVI, os entrevistados responderam que esta presta os seguintes serviços ao Instituto:

- Cálculo atuarial;
- Assessoria financeira;
- Assessoria jurídica (assessor da Procuradora Jurídica);
- Concessão de benefícios (pré-análise de cálculo e de direito), mas o parecer final é da procuradora jurídica;
- Atendimento inicial aos servidores é feito pela Agenda;
- Montagem dos processos é feita por assistentes sociais (servidoras dos PREVIVAG);
- Software pertence à agenda (contábil, previdenciário e sistema APLIC);
- A Agenda construiu o Portal da Transparência.

Ressaltaram que o controle da concessão de benefícios, assim como o todas as atividades decisórias, é realizado pelos servidores do PREVIVAG, no entanto, a operacionalização dos serviços administrativos ficaria a cargo da Agenda Assessoria, assim como os serviços contábeis. Sobre estes, ressaltam que, embora já tenham dado posse à contadora aprovada em concurso, esta não teria experiência suficiente para assinar os demonstrativos contábeis.

Informaram que a Agenda teria disponibilizado 06 (seis) funcionários para prestarem serviços na sede do RPPS, não sabendo o número exato de funcionários que oferecem assistência remota, e que estes são prestados de maneira satisfatória.





Ao serem questionados acerca do valor pago ao Programa AMM-PREVI, os entrevistados mencionaram que o RPPS arca com, aproximadamente, 0,8% e 0,9% do total da folha de ativos e inativos, porém entendem ser razoável, tendo em vista o custo-benefício da contratação.

Acrescentaram que a prestação do mesmo serviço por empresas diversas, teria o mesmo custo, mas não o mesmo benefício, havendo um prejuízo na troca de informações entre elas. Porém, informa que exige o máximo dos serviços oferecidos e que até conseguiram diminuir o valor, inicialmente, pago.

Quanto ao questionamento sobre a cessação dos serviços prestados, devido à expiração do Programa AMM-PREVI, informaram que ficariam prejudicados, pois não conseguiriam, sequer, realizar o processo licitatório para a contratação emergencial, devido à escassez de mão-de-obra.

E sobre a perspectiva que têm sobre a atuação do CONSPREV, entendem que este teria como finalidade principal a realização de processos licitatórios e distribuição de serviços.

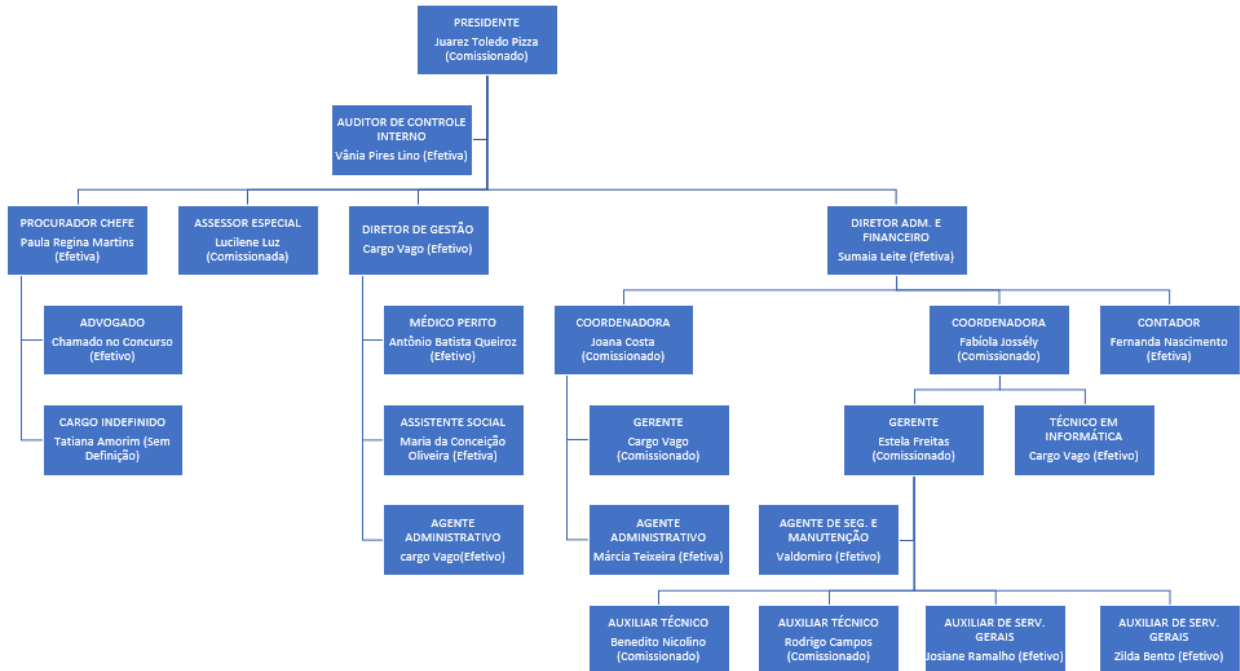
Após a entrevista, a equipe técnica pôde confeccionar o mapa de processos da concessão, pagamento e manutenção de benefícios previdenciários, juntamente com a Controladora Interna, a Procuradora Jurídica e a Diretora Administrativo-financeira, sra. Sumaia Leite, bem como conhecer o organograma e os fluxogramas referentes à arrecadação e à gestão dos recursos.

Conforme organograma abaixo destacado, é possível identificar que os cargos relativos à administração, ao gerenciamento e à operacionalização das atividades institucionais do PREVIVAG são ocupados por servidores efetivos/comissionados:





Estrutura Administrativa - PREVIVAG



Fonte: RPPS de Várzea Grande

Nesse sentido, o quadro de pessoal do PREVIVAG é composto por 08 (oito) funcionários da Agenda Assessoria e 19 (dezenove) servidores efetivos/comissionados, conforme se demonstra em seguida:

Setor de atuação/atividade dos funcionários da Agenda Assessoria	Quantidade
Atendimento ao público	1
Coodenação	1
Contabilidade	1
Financeiro	2
Jurídico	2
Limpeza	1
<b>TOTAL</b>	<b>8</b>

Quadro Geral de Pessoal do PREVIVAG	
Servidores efetivos/comissionados	19
Funcionários da Agenda Assessoria	8
<b>TOTAL</b>	<b>27</b>





Da análise dos fluxogramas (em anexo) das atividades de concessão, manutenção e pagamento de benefícios, igualmente, as de administração, gerenciamento e operacionalização da arrecadação e gestão da totalidade dos recursos, essencialmente, caracterizadoras da unidade gestora única do RPPS de Várzea Grande, é possível verificar que, em todas elas, os funcionários da Agenda Assessoria apenas participam daquelas relacionadas à mera instrumentalização dos processos, permanecendo os atos decisórios sob o comando e controle dos respectivos servidores efetivos/comissionados acima relacionados.

Insta ressaltar, porém, que o cargo de contador responsável pelos demonstrativos contábeis do PREVIVAG é ocupado por funcionário da Agenda Assessoria, muito embora já conte com profissional concursado em seu quadro de pessoal, não obstante esta irregularidade não influencie na questão da unidade gestora única.

Desse modo, é possível afirmar que, em conformidade com as informações coletadas na inspeção *in loco* no RPPS de Várzea Grande, nos moldes em que os serviços têm sido prestados pela Agenda Assessoria, por meio do Programa AMM-PREVI, **a unidade gestora única está, devidamente, caracterizada.**

### **3.2.1.2.2.2. Da inspeção *in loco* no RPPS de Cuiabá**

A inspeção *in loco* no RPPS de Cuiabá, por sua vez, foi realizada, em 06/12/2018, iniciando-se por aplicação da técnica de entrevista ao Secretário Adjunto, sr. Fernando Jorge Mendes de Oliveira e à Diretora Especial de Investimentos, sra. Larissa Graziella Barbosa Guedes.

Em seguida, foram requisitados os fluxogramas das atividades de concessão, pagamento e manutenção de benefícios, bem como das relativas à arrecadação de gestão de recursos, a fim de se identificar o papel desempenhado pela Agenda Assessoria e pelos servidores efetivos e comissionados do RPPS.





Por fim, a equipe técnica percorreu o Instituto para conhecimento, certificação das informações coletadas durante a entrevista e mapeamento de processos.

No que se refere à entrevista, o Secretário Adjunto explicou que o CUIABA-PREVI aderiu ao Programa AMM-PREVI em 2004, mesmo ano de sua criação, e que a empresa Agenda Assessoria tem atuado, de maneira satisfatória, nos setores abaixo relacionados:

- Atendimento;
- Confecção da folha de benefícios (temporários e permanentes);
- Contabilidade; (a contadora da Agenda Assessoria assina os balanços)
- Consultoria de Investimentos;
- Consultoria Econômica;
- Consultoria Atuarial;
- Software de gestão;
- Pagamentos de despesas (as implantações são feitas pela Diretoria Administrativa Financeira do Secretaria Municipal de Gestão, mas quem elabora os processos para pagamento é um colaborador da Agenda que encaminha para o fiscal do contrato);
- Assessoria jurídica (atualmente, um procurador municipal vem até o RPPS para análise jurídica dos processos tendo a sua disposição um assessor jurídico da Agenda).

Informaram que a Agenda possui 23 (vinte e três) funcionários prestando serviços na sede do CUIABÁ-PREVI, exigindo o aumento do quantitativo, de acordo com a necessidade apresentada, porém, a equipe da Secretaria Municipal de Gestão (CUIBÁ-PREVI) é quem exerce a gestão efetiva das atividades.

Acrescenta que a empresa possui, aproximadamente, 150 (cento e cinquenta) funcionários em sua sede, prestando serviços de maneira remota e atendendo as demandas com prontidão.





Esclareceram que a Agenda Assessoria não fornece qualquer estrutura ou equipamentos, apenas o *software* utilizado pelo Fundo Municipal.

Em relação ao valor gasto, mensalmente, com a prestação dos serviços disponibilizados pelo Programa AMM-PREVI, relataram que, inicialmente, seria pago 1,2% sobre o total da folha de ativos e inativos do exercício anterior, mas que à época teriam obtido um desconto de 25%, no ato de assinatura do contrato, reduzindo esse percentual para 0,9%.

Atualmente, o montante despendido alcança R\$ 440 mil, devido a uma negociação entre a Prefeitura Municipal, por intermédio da Secretaria Municipal de Gestão e a Agenda, a qual teria fixado tal valor, com atualização anual por meio do INPC, a partir de 2015.

Entendem que o valor pago é justo, principalmente, no que tange à prestação de serviço para a manutenção do sistema previdenciário (concessão de benefícios, perícia, emissão de certidões, etc), dado que a empresa tem apresentado resultados positivos ao RPPS, confirmados por meio de estudos técnicos voltados para a matéria previdenciária.

Ainda, quanto à afirmação de que o valor pago seria justo, outro benefício citado pelos entrevistados refere-se à compensação previdenciária, cuja restituição teria alcançado cerca de R\$ 30 milhões, ao passo que, com a contratação de uma assessoria específica, o gasto teria atingido, aproximadamente, R\$ 6 milhões, somente com pagamento de honorários.

Além disso, enfatizam que, por se tratar de empresa terceirizada, o CUIABÁ-PREVI poderia exigir que os serviços sejam prestados com eficiência.

Informaram que já estão preparando o processo licitatório, para dar continuidade aos serviços após a cessação do Programa AMM-PREVI, dividido em 03 (três) lotes, quais sejam, software de gestão em RPPS com operação assistida; software contábil para RPPS com consultoria contábil; e consultoria jurídica especializada em RPPS, tendo como finalidade a permanência do modelo de gestão do sistema previdenciário implantado atualmente no CUIABÁ-PREVI.

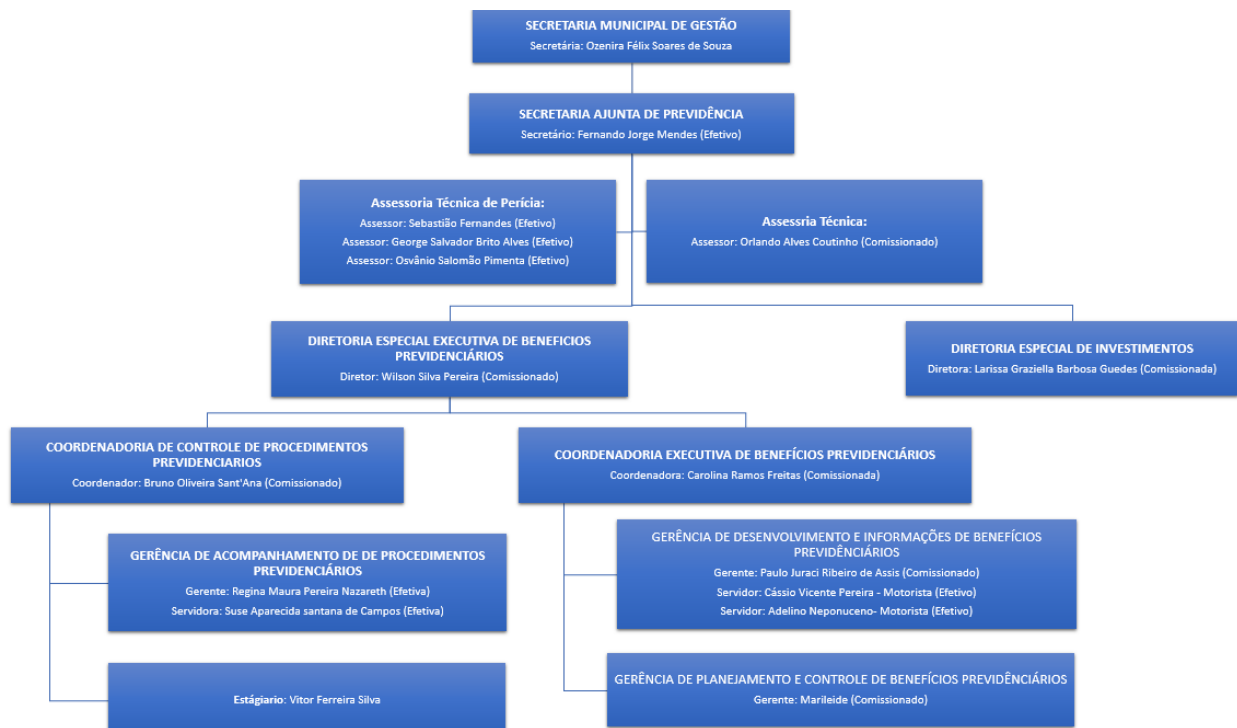




Sobre a perspectiva que têm da atuação do CONSPREV, diferentemente do que informou o Diretor Executivo sr. Renato Ferreira Lara, alegaram que ainda não teriam aderido, devido à insegurança jurídica em torno do tema.

Após finalizar a entrevista, foi apresentado à equipe técnica o organograma do RPPS e seus respectivos fluxogramas.

Conforme organograma abaixo destacado, é possível identificar que os cargos relativos à administração, ao gerenciamento e à operacionalização das atividades institucionais do CUIABÁ-PREVI são ocupados por servidores efetivos/comissionados:



Fonte: RPPS de Cuiabá

Nesse sentido, o quadro-geral de pessoal do CUIABÁ-PREV está composto por 39 (trinta e nove) pessoas, sendo 23 (vinte e três) funcionários da Agenda Assessoria e 16 (dezesesseis) servidores efetivos/comissionados, conforme se demonstra em seguida:





Setor de atuação/atividade dos funcionários da Agenda Assessoria	Quantidade
Atendimento ao público	3
Benefícios previdenciários	6
Pagamento de despesas/folha de pagamento	2
Contabilidade	4
Jurídico	2
Recursos Humanos	1
Coordenação de Projetos	1
Conferência de guias e demonstrativos previdenciários	1
Almoxarifado	1
Copa	1
Acompanhamento do certificado ISO	1
<b>TOTAL</b>	<b>23</b>

Quadro Geral de Pessoal do CUIABÁ-PREVI	
Servidores efetivos/comissionados	16
Funcionários da Agenda Assessoria	23
<b>TOTAL</b>	<b>39</b>

Nota-se da análise dos fluxogramas (em anexo) das atividades de concessão, manutenção e pagamento de benefícios, igualmente, as de administração, gerenciamento e operacionalização da arrecadação e gestão da totalidade dos recursos, essencialmente, caracterizadoras da unidade gestora única do RPPS de Cuiabá, é possível verificar que, em todas elas, os funcionários da Agenda Assessoria apenas participam daquelas relacionadas à mera instrumentalização dos processos, permanecendo os atos decisórios sob o comando, coordenação e controle dos respectivos servidores efetivos/comissionados acima relacionados.

Desse modo, é possível afirmar que, em conformidade com as informações coletadas na inspeção *in loco*, no RPPS de Cuiabá, nos moldes em que os serviços têm sido prestados pela Agenda Assessoria, por meio do Programa AMM-PREVI, **a unidade gestora única está, devidamente, caracterizada.**





### 3.2.1.2.2.3. Da inspeção *in loco* no RPPS de Acorizal

A inspeção *in loco* no RPPS de Acorizal foi realizada, em 13/12/2018, iniciando-se por aplicação da técnica de entrevista ao sr. Rangel Luiz da Silva Marques, Secretário de Finanças, Planejamento e Administração.

Em seguida, foi confeccionado o mapa de processos das atividades de concessão, pagamento e manutenção de benefícios, bem como das relativas à arrecadação de gestão de recursos, a fim de se identificar o papel desempenhado pela Agenda Assessoria e pelos servidores efetivos e comissionados do RPPS.

No que se refere à entrevista, o Secretário de Finanças, Planejamento e Administração explicou que os serviços prestados pela Agenda Assessoria seriam os seguintes:

- Administração contábil (o funcionário da Agenda vem até o Fundo, duas vezes ao mês, recebe as informações e encaminha para o Tribunal de Contas);
- Cálculo atuarial;
- Assessoria financeira;
- Aplic; (documentos são encaminhados pelo sr. Paulo para que as informações sejam enviadas ao Sistema APLIC)

Esclareceu que o software utilizado pela Prefeitura é o Fiorili, diferente do software fornecido pela Agenda e, que esta não fornece qualquer estrutura ou equipamentos ao RPPS.

Informou que a Agenda não disponibiliza funcionários para atuarem na sede do Fundo, mas que 02 (dois) deles prestam os serviços, remotamente, duas vezes ao mês, 01 (um) vai até lá para coletar as informações e documentos.





Os únicos servidores comissionados que atuariam no RPPS são o Secretário de Finanças, Planejamento e Administração e a sra. Larissa, a qual está lotada no setor de Recursos Humanos da Prefeitura.

Em relação ao valor gasto mensalmente com a prestação dos serviços disponibilizados pelo Programa AMM-PREVI, relatou que tem pago o montante de R\$ 5 mil e, dentro dos 10 (dez) meses em que representa o Fundo, faz uma avaliação positiva destes.

Explicou que, com a cessação do Programa AMM-PREVI, o Fundo teria que se reestruturar, embora a Prefeitura tivesse condições de fornecer esse pessoal, seria muito difícil conseguir servidores para atuarem com a previdência. Com isso, não haveria outra alternativa senão contratar pessoas para prestarem os serviços.

Após finalizar a entrevista, a equipe técnica, com o auxílio da servidora do setor de Recursos Humanos, do Secretário de Finanças, Planejamento e Administração e do Chefe de Gabinete do Prefeito, elaborou mapas de processos das atividades, que se encontram em anexo.

Nota-se, da análise dos fluxogramas das atividades de **concessão e manutenção de benefícios**, que nestes a Agenda Assessoria, de fato, exerce comando, coordenação e controle, uma vez que a servidora do Recursos Humanos recebe os documentos, instrui o processo e encaminha para a Agenda realizar toda a análise de direito e emitir os pareceres sobre o deferimento ou não do benefício solicitado.

Ao passo que, ao representante do Fundo caberia apenas a incumbência de conferir os pareceres elaborados e assinados pelo setor jurídico da assessoria e as minutas dos atos de publicação, para a sua assinatura conjunta com o Prefeito. A Agenda ainda elabora a minuta do parecer do Controlador Interno para sua posterior conferência e subscrição.





Relativamente às atividades de **pagamento de benefícios**, a inclusão dos beneficiários na folha de pagamento é efetuada pela Agenda, que, também, consolida todas as informações e as repassa ao setor de recurso humanos da Prefeitura para conferência de valores e pagamento pela Secretária de Finanças e pelo Prefeito.

Já as atividades de **arrecadação dos recursos**, é possível verificar que, os funcionários da Agenda participam da elaboração e envio dos relatórios contendo os valores devidos ao Fundo, os quais são conferidos pelo contador da Prefeitura. Em seguida, a transferência dos recursos ao RPPS é realizada, em conjunto, pelo Secretário de Finanças e pelo Prefeito, sendo as informações, ao final, registradas e encaminhadas ao Sistema APLIC pela assessoria.

No que tange à **gestão dos recursos**, de acordo com o fluxograma, 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 Agenda elabora a Autorização de Aplicação e Resgate – APR e faz a prestação de contas ao Tribunal de Contas.

Desse modo, é possível afirmar que, em conformidade com as informações coletadas na inspeção *in loco*, no RPPS de Acorizal, nos moldes em que os serviços têm sido prestados pela Agenda Assessoria, por meio do Programa AMM-PREVI, nas atividades que envolvem a **concessão e manutenção de benefícios previdenciários**, o gestor apenas confere e assina os pareceres previamente elaborados, fato que não representa o exercício de comando, coordenação ou o controle por parte da Administração Pública, em desacordo com o que determina a Nota Técnica SEI nº 11/2017/CGACI/SRPPS/SPREV-MF:

49. Dessa forma, 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.**

(...)





52. A partir desse entendimento, conclui-se que, **no âmbito dos benefícios previdenciários, somente podem ser descentralizadas tarefas envolvidas na sua concessão, pagamento ou manutenção, cuja execução, por terceiro órgão ou entidade, não implique perda de gerenciamento desses procedimentos por parte da unidade gestora do 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 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.**

(grifado)

Nesse contexto, é a Agenda quem analisa a documentação dos servidores e verifica se estes possuem ou não o direito à aposentadoria ou a outros benefícios, emitindo o parecer final sobre a concessão/manutenção destes, situação que **descaracteriza a unidade gestora única do RPPS.**

Sobre as demais atividades - **pagamento de benefícios, arrecadação e gestão de recursos** – constatou-se que a administração e gerenciamento estão sob o comando do RPPS e a instrumentalização fica a cargo das empresas terceirizadas, nestes casos, a Agenda e o Banco do Brasil.

#### **3.2.1.2.2.4. Da inspeção *in loco* no RPPS de Rosário Oeste**

A inspeção *in loco* no RPPS de Rosário Oeste, também, foi realizada, em 13/12/2018, iniciando-se por aplicação da técnica de entrevista à sra. Débora Dormevil Nunes, Assistente Administrativa, e ao sr. Osnil Conrado da Costa, Secretário de Administração.





Em seguida, foi confeccionado o mapa de processos das atividades de concessão, pagamento e manutenção de benefícios, bem como das relativas à arrecadação de gestão de recursos, a fim de se identificar o papel desempenhado pela Agenda Assessoria e pelos servidores efetivos e comissionados do RPPS.

No que se refere à entrevista, explicaram que os serviços prestados pela Agenda Assessoria seriam os seguintes:

- Cálculo atuarial;
- Contabilidade; (o contador da Agenda é quem assina os balanços)
- Processos de benefícios;
- Assessoria dos investimentos;
- Folha de pagamento;
- Envio de informações ao APLIC;
- Assessoria jurídica (parecer final dos processos é da Agenda)

Esclareceram que o software utilizado pela Prefeitura é o da Ágili, diferente do fornecido da Agenda, e que esta não fornece qualquer estrutura ou equipamentos.

Informaram que a Agenda não disponibiliza funcionários para atuarem na sede do Fundo, mas que 04 (quatro) deles prestam os serviços, remotamente, e que, uma vez ao mês, 01 (um) vai até lá para coletar as informações e documentos.

Os únicos servidores comissionados que atuam no RPPS são o Secretário de Administração, sr. Osnil e a Assistente Administrativo-financeira, sra. Débora, porém, somente, esta tem a sua remuneração paga com recursos do Fundo.

Em relação ao valor gasto, mensalmente, com a prestação dos serviços disponibilizados pelo Programa AMM-PREVI, relataram que têm pago o montante de R\$ 20 mil e que consideram que a Agenda tem atuado de forma satisfatória.

Informaram que, sem os serviços prestados pela Agenda teriam que contratar outras empresas ou servidores comissionados, porque a Prefeitura não dispõe de servidores efetivos para fazê-lo e o gasto teria que ser arcado pelo RPPS.





Ressaltaram que, com os R\$ 20 mil pagos, não conseguiriam pagar empresas diferentes que prestassem o mesmo serviço.

Após finalizar a entrevista, a equipe técnica, com o auxílio dos entrevistados, elaborou os mapas de processos das atividades, que se encontram em anexo.

Nota-se que, da análise dos fluxogramas das **atividades de concessão e manutenção de benefícios**, assim como em Acorizal, a Agenda Assessoria exerce o efetivo comando, coordenação e controle, uma vez que a Assistente Administrativa recebe os documentos, instrui o processo e encaminha para a Agenda realizar toda a análise de direito e elaboração dos pareceres finais.

Ao passo que, ao representante do Fundo caberia apenas a incumbência de conferir os pareceres elaborados e subscrito pelo setor jurídico da assessoria e as minutas dos atos de publicação, para a sua assinatura conjunta com o Prefeito. A Agenda ainda elabora a minuta do parecer do Controle Interno para sua posterior conferência e subscrição.

Relativamente às **atividades de pagamento de benefícios**, a inclusão dos beneficiários na folha de pagamento é efetuada pela Agenda, que, também, consolida todas as informações e as repassa à Assistente Administrativa para conferência de valores e pagamento pelo Secretário de Administração e pelo Prefeito.

Já as atividades de **arrecadação dos recursos**, é possível verificar que, os funcionários da Agenda participam da elaboração e envio dos relatórios contendo os valores devidos ao Fundo, os quais são conferidos pelo contador da Prefeitura. Em seguida, a transferência dos recursos ao RPPS é realizada, em conjunto, pelo Secretário de Administração e pelo Prefeito, sendo as informações, ao final, registradas e encaminhadas ao Sistema APLIC pela assessoria.





No que tange à **gestão dos recursos**, de acordo com o fluxograma, os investimentos são indicados pela Agenda Assessoria 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 Agenda elabora a Autorização de Aplicação e Resgate – APR e faz a prestação de contas ao Tribunal de Contas.

Desse modo, é possível afirmar que a atuação da Agenda no RPPS de Rosário Oeste se assemelha ao constatado no RPPS de Acorizal, visto que, nas atividades que envolvem a **concessão e manutenção de benefícios previdenciários**, também não há o comando, a coordenação ou o controle por parte da Administração Pública, conforme determina a Nota Técnica SEI nº 11/2017/CGACI/SRPPS/SPREV-MF, mas a mera conferência e assinatura dos processos.

A Agenda é responsável por analisar a documentação dos servidores e verificar se estes possuem ou não o direito à aposentadoria ou a outros benefícios, emitindo o parecer final sobre a concessão/manutenção destes, situação que descaracteriza a unidade gestora única do RPPS.

Sobre as demais atividades - pagamento de benefícios e arrecadação de recursos – constatou-se que a administração e gerenciamento estão sob o comando do RPPS e a instrumentalização fica a cargo da empresa Agenda.

Diante de todo o exposto, conclui-se que o modelo, atualmente, praticado pela Agenda Assessoria, por meio do Programa AMM-PREVI, nos RPPS de Várzea Grande e Cuiabá, estão adequados ao conceito de unidade gestora única, haja vista que estes detêm o comando, coordenação e controle de todas as atividades envolvidas, diferentemente do que se constatou nos RPPS de Acorizal e Rosário Oeste, concernente às atividades de concessão e manutenção de benefícios.





Nessa perspectiva, a atuação pretendida pelo CONSPREV, mormente, na **terceirização** dos serviços auxiliares, deve se pautar pela preservação da concentração da administração, gerenciamento e operacionalização das atividades institucionais nos RPPS. Especificamente, no que se constatou nas inspeções *in loco*, a função de deliberação acerca do direito à concessão e manutenção de benefícios, de emissão de pareceres jurídicos e de controle interno não podem, em hipótese alguma, serem realizadas por funcionários terceirizados.

### 3.2.2. Achado nº 02 – Restrição do caráter competitivo do Pregão Presencial nº 001/2017 - CONSPREV

GB_03	<b>Licitação_Grave_03.</b> Constatação de especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias que restrinjam a competição do certame licitatório (art. 40, I, da Lei 8.666/1993; art. 3º, II, da Lei 10.520/2002).
	Exigência de contratação de consórcio de um número fixo de 03 empresas para a operacionalização do passivo previdenciário dos RPPS, particularizando em demasia o objeto do Pregão Presencial nº 001/2017, realizado pelo Consórcio Público Intermunicipal de Gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social dos Municípios Mato-grossenses – CONSPREV, a ponto de restringir o caráter competitivo do certame licitatório.

#### 3.2.1.1. Das Razões Recursais

Preliminarmente, sobre este tema o Recorrente alega que não se encontram nos autos e-mails comprovando o fato de que as empresas que solicitaram o edital não teriam condições de se consorciar com outras duas atuantes nas áreas exigidas, devido à falta de relacionamento, por se tratar de setores distintos e, mesmo que os e-mails fossem apresentados, careceriam de suporte fático e se baseariam em inverdades, sendo assim, as suspeitas levantadas quanto à restrição da competitividade não subsistiria.

Argumenta o Recorrente que não houve qualquer restrição ao caráter competitivo do Pregão Presencial nº 01/2017, pois a admissão de consórcio de empresas estaria prevista no art. 33 da Lei nº 8.666/1993, o qual teria por finalidade





conferir ampliação à competitividade nas licitações, e não restringi-las, sob risco de ofensa ao inciso I do §1º do artigo 3º da mesma lei.

Alega, com base na Resolução de Consulta nº 09/2015 do TCE/MT, que a Associação Mato-grossense dos Municípios possuiria legitimidade e a legalidade para realizar procedimentos licitatórios e que seria lícita a celebração de contratos com empresa ou consórcio, para gestão de ativos e passivos previdenciários.

Informa que possui competência para realizar o gerenciamento de serviços e recursos previdenciários, à exceção do pagamento consorciado de benefícios previdenciários.

Defende o Recorrente que o Tribunal de Contas de Mato Grosso, por meio do Acórdão nº 1.693/2015 - TP, teria se pronunciado no sentido da legalidade para realização de concorrência pública pela Associação Mato-grossense dos Municípios.

Esclarece o Recorrente que, ao contrário do apregoado na Representação de Natureza Interna, as empresas que integram o Consórcio PREVIMUNI e o Consórcio Gestor RPPS vencedor do Pregão Presencial nº 01/2017 não seriam as mesmas.

Argumenta que, para criação do CONSPREV, foi levado em consideração fundamentos apresentados no Voto do Conselheiro Substituto Isaías Lopes Cunha, por ocasião do julgamento do Recurso Ordinário (Acórdão nº 269/2017 TP), em especial, quanto à necessidade de prestação de serviço por três empresas conjuntamente.

Alega que, com base nas explicações trazidas nos fundamentos do voto, o serviço de contabilidade, tecnicamente, não poderia ser realizado por empresas cujo quadro societário não respeitasse as determinações do Decreto-lei nº 9.295/1946 e das resoluções do Conselho Federal de Contabilidade, ou seja, apenas uma empresa legalmente registrada no Conselho poderia executar atividades privativas de contador.

Informa que, no caso de funções jurídicas, muitas coincidem com funções e atribuições privativas de advogados, razão pela qual exige a contratação de sociedade advocatícia devidamente inscrita na OAB.





Pelo alegado, seria possível concluir que não haveria possibilidade de não exigir a participação em consórcio de 03 (três) empresas, vez que nenhuma empresa poderia estar habilitada para participar do certame, porque não cumpriria com as legislações específicas das atividades privativas de advogado e de contador.

Reconhece que, em regra, serviços previdenciários, jurídicos e contábeis poderiam ser individualmente prestados, por possuírem natureza divisível, razão pela qual não haveria óbice para a contratação de empresas não consorciadas, todavia a exceção ocorreria nas prestações de serviços a RPPS, cujas atividades possuem fluxos operacionais com prazos definidos.

Informa que a legislação aplicável aos RPPS direcionaria as unidades gestoras à realização de suas atividades voltadas, necessariamente, à área econômica, jurídica, contábil, atuarial, com alto grau de especialização na área previdenciária aplicável a estes regimes próprios.

Defende que o ato de exigir a participação em consórcio baseou no fato de que as atividades envolvidas seriam complementares entre si e que o CONSPREV teria tentado corrigir eventual falha ou questionamento, quanto à prestação destes serviços, surgidos no âmbito do AMM-PREVI.

Pelas razões apresentadas, o Recorrente entende que comprovou a vultuosidade e a complexidade necessárias para a licitação de empresas consorciadas, se enquadrando perfeitamente no entendimento firmado pelo Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº 2.831/2012-Plenário, que fixou algumas teses quanto à necessidade de participação de empresas em consórcio, a fim de ampliar a competitividade da licitação.

Informa que várias empresas solicitaram editais, mas nenhuma teria contestado.





Reafirma o Recorrente que a opção pela empreitada global, conjuntamente, com a obrigatoriedade da participação em consórcio, encaixa-se no entendimento do TCU e relembra que o caráter privativo dos serviços contábeis e dos serviços de advocacia impossibilitaria o caráter facultativo, já que uma empresa não poderia executar o serviço da outra, ainda que sendo serviços complementares.

Da mesma forma, argumenta que a singularidade das atividades a serem executadas pelo consórcio vencedor do certame seria justificativa plausível e lógica para sustentar a opção pelo não parcelamento do objeto, colaborando nesse sentido, tem-se a adesão até o presente momento de 41 municípios que participam do Programa AMM-PREVI.

Defende que o valor fixado abaixo do limite da taxa administrativa o torna certamente vantajoso e, para provar isso, demonstra que o preço a ser praticado será mais barato que o em vigor no Programa AMM-PREVI.

Destaca o Recorrente que a estimativa de gasto, em 05 (cinco anos), tem previsão de atingir a quantia de R\$ 84.626.803,35, dessa forma a vultuosidade definida na jurisprudência emanada do TCU estaria presente.

Enfatiza que, devido ao fato de os serviços licitados envolverem 03 (três) objetos distintos, os quais se complementariam, o excesso de participantes em um mesmo consórcio poderia levar a uma pulverização de responsabilidades.

O Recorrente defende que a limitação do número de 03 (três) participantes no consórcio teria sido legal, pois entende que a não limitação neste número poderia abrir margem para licitantes, antes concorrentes entre si, associarem-se em grupos de grandes proporções, prejudicando a concorrência. Por esse motivo a limitação estaria sendo imposta legalmente, conforme pode ser observado nas diversas decisões do TCU.





Esclarece que a contratação individual destes serviços, envolvendo mais de um prestador, acabaria gerando transtornos administrativos, pois estes fariam parte de fluxograma dos serviços diários de cada RPPS, os quais necessitam de uma rotina operacional célere.

Defende que o atendimento da Lei de Responsabilidade Fiscal teria obrigado a contratação de uma empresa de contabilidade para realização das atividades contábeis dos RPPS dos municípios.

Por fim, justifica que a contratação de serviços advocatícios se faz necessária, em virtude da natureza e das características de singularidade e de complexidade dos serviços previdenciários, evidenciando a necessidade de serem executados por profissionais especializados, com notório saber jurídico na área previdenciária, administrativa, gestão e administração pública e conhecimento na área cível e processual, atuando na esfera administrativa e judicial.

Assim, a necessidade de contratação de escritório teria sido necessária, em virtude de que demanda de atividades jurídicas seria demasiadamente grande por conta da grande quantidade de municípios consorciados.

### **3.2.1.2. Da Análise da Equipe Técnica**

Primeiramente, no que tange à alegação de que não constam nos autos os e-mails comprovando o motivo pelo qual as empresas que solicitaram os editais não participaram do certame, cabe esclarecer que o Recorrente não entendeu a informação trazida pelo Relatório Preliminar. A equipe técnica apenas informou que entrara em contato com as empresas que, via e-mail, solicitaram cópia do edital, indagando o motivo pelo qual não teriam participado, e estas responderam que não teriam condições de se consorciarem com mais outras duas empresas, nos termos exigidos pelo Pregão Presencial nº 001/2017.





E, ainda, por ser uma informação apenas acessória na constituição da irregularidade, a sua existência ou não nestes autos não tem a capacidade de desconstituí-la.

Sobre a legitimidade de a AMM realizar licitações, cabe assinalar que, muito embora o Tribunal de Contas tenha se manifestado, por meio da Resolução de Consulta nº 09/2015, a Notificação Recomendatória nº 002/2017, emitida pelo Ministério Público Estadual, ressalta o conflito de entendimentos firmados por esta Corte de Contas e entende que somente os entes públicos poderiam realizar procedimentos licitatórios, não havendo, portanto, autorização legal para que entidades de direito privado o fizessem.

A criação do CONSPREV é resultado da aquiescência do impedimento determinado pelo Ministério Público, dispensando quaisquer outras discussões, por parte do Recorrente, acerca da legitimidade de adesão pelos RPPS a atas promovidas por entidades privadas, como a AMM.

Em relação à alegação de que não houve qualquer restrição ao caráter competitivo do Pregão Presencial nº 01/2017, por conta da admissão de participação de consórcio de empresa, não obstante a lei de licitações tenha anuído com esta possibilidade em determinados casos, tal permissivo contempla peculiares delineadas pela jurisprudência dominante do TCU, especialmente, quanto à fixação de número de empresas participantes, conforme se observa pela transcrição dos Acórdãos abaixo:

**Acórdão nº 280/2010 – Plenário**

Nesse sentido, estou de acordo com as conclusões obtidas pela Unidade Técnica no exame pontual de todas as alegações contidas na representação, as quais resultaram improcedentes, tendo em vista, basicamente, que:

(...)

**b) nem sempre a participação de empresas em consórcio implica incremento de competitividade (associação de pequenas empresas para participação em conjunto), podendo vir a constituir, ao contrário, limitação à concorrência (diminuição do número de empresas de porte interessadas por integrem um mesmo consórcio);**





#### **Acórdão nº 2.533/2008 - Plenário**

**Abstenha-se de limitar o número máximo de empresas participantes em consórcio**, de considerar atividades específicas quanto à certificação ISO 9001:2001 ou de atribuir pontuação marginalmente crescente em relação ao número de certificados comprobatórios de mesmo ou similar teor.

#### **Acórdão nº 1.240/2008 - Plenário**

**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 8.666/1993, não podendo estabelecer condições não previstas expressamente na Lei, mormente quando restritivas ao caráter competitivo da licitação. (grifado)

Da leitura dos entendimentos supracitados, constata-se que uma das justificativas plausíveis para a determinação de participação de consórcio de empresas seria a complexidade do serviço, o qual não teria como ser prestado por uma só empresa. Definitivamente, não é o caso, visto que, como exemplo, nos outros 50 (cinquenta) RPPS não participantes do Programa AMM-PREVI, os serviços licitados pelo Pregão Presencial nº 01/2017 são prestados, individual e separadamente, por diferentes empresas, sem prejuízo à qualidade destes.

Um exemplo mais específico são os serviços de atuária e assessoria financeira, constantes no edital, os quais possuem certa padronização existente no mercado, mas que podem ser prestados por empresas diferentes, sem a associação obrigatória entre si, em consórcio, para que esta fossem capazes de desempenhar adequadamente suas funções.





O argumento apresentado em relação à comprovação da vultuosidade necessária para a licitação de empresas consorciadas é pertinente, considerando a estimativa de gasto, em 05 (cinco) anos - prazo previsto para a contratação de serviços contínuos – o que poderia alcançar os R\$ 84.626.803,35, definidos pela jurisprudência do TCU.

Todavia, tal entendimento parte do pressuposto de que as contratações envolveriam os serviços advocatícios e contábeis que, por sua vez, conforme entendimento desta equipe técnica a ser fundamentado adiante e súmulas deste Tribunal de Contas, têm sua inclusão no Pregão Presencial nº 01/2017 considerada ilegal, sendo assim, o valor passível de licitação poderia não configurar a vultuosidade questionada. Enfatizando que, devido à ausência de planilha de custos unitários de cada serviço licitado, impossível fica mensurar se o valor atingiria mesmo este montante.

Assim, é possível afirmar que não se tratam de serviços que apresentem complexidade e vultuosidade, requisitos necessários à exigência de participação exclusiva de empresas em consórcio, notadamente, em número fixo de 03 (três).

Corroborando com esse entendimento estão os Pregões Presenciais nº 01/2018, 02/2018 e 03/2018 publicados pelo CONSPREV, com o impeditivo expresso de participação de empresas em consórcio.

Ademais, ao informar o Recorrente de que o excesso de participantes, em um mesmo consórcio, poderia levar a uma pulverização de responsabilidades entre eles e que a não limitação do número de participantes abriria margem para licitantes, antes concorrentes entre si, associarem-se em grupos de grandes proporções e, por consequência, limitando o caráter competitivo, demonstra que, de fato, foi exatamente o que aconteceu.

Ao exigir a participação de consórcio de empresas e estipular o número participantes deste, o que o CONSPREV fez foi restringir a competitividade e direcionar a um dos grupos de maiores proporções do Estado de Mato Grosso, que atua junto aos RPPS, há mais de 10 (dez) anos, vencedor desta licitação e das outras 02 (duas) já homologadas.





Por fim, importante se faz esclarecer que a alegação do Recorrente de que, as empresas que integram o Consórcio PREVIMUNI e o Consórcio Gestor RPPS (vencedor do Pregão Presencial nº 01/2017), não seriam as mesmas, não é verdadeira, visto que o Consórcio Gestor RPPS é formado pela Agenda Assessoria, Planejamento Informática Ltda (C.NP.J. n.º 00.059.307/0001-68), Barcelos, Esteves e Jerônimo Advogados Associados (C.N.P.J. n.º 22.868.354/0001-95), Agenda Contabilidade e Assessoria Contábil Ltda-ME (C.N.P.J. n.º 21.644.340/0001-25), e o Consórcio PREVIMUNI era constituído pelas empresas Agenda Assessoria, Planejamento Informática Ltda (C.NP.J. n.º 00.059.307/0001-68) e pelo Banco do Brasil.

Ocorre que a empresa Agenda Assessoria, Planejamento Informática Ltda, participante de ambos os consórcios, se desmembrou em outras duas: Barcelos, Esteves e Jerônimo Advogados Associados (C.N.P.J. n.º 22.868.354/0001-95), Agenda Contabilidade e Assessoria Contábil Ltda-ME (C.N.P.J. n.º 21.644.340/0001-25), tão somente para se adequar aos termos do Acórdão nº 269/2017, da lavra do Conselheiro Substituto Isaías Lopes da Cunha.

Esta decisão considerou irregular a realização de serviços contábeis pela Agenda, dado que esta não possuía registro no Conselho Regional de Contabilidade.

A empresa Barcelos, Esteves e Jerônimo Advogados Associados, também, não aparece na constituição do PREVIMUNI, todavia eram estes profissionais que exerciam a advocacia pelo PREVIMUNI, tal como é possível constatar nas manifestações dos RPPS vinculados ao Programa AMM-PREVI, perante o Tribunal de Contas. Assim, embora formalmente diferentes, na prática, os prestadores de serviços são os mesmos.





### 3.2.3. Achado nº 03 – Ausência de previsão de custos na estimativa do preço do objeto licitado

<b>GB_99</b>	<b>Licitação_Grave_99.</b> Irregularidade referente a Licitação, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa no 17/2010 – TCE-MT.
	Licitação de serviços de operacionalização do passivo e ativo previdenciários, sem orçamento detalhado em planilhas que demonstrem a composição de todos os custos unitários para a formulação da estimativa do preço do objeto, bem como a definição do quantitativo de pessoal a ser empregado na prestação dos serviços.

#### 3.2.3.1. Das Razões Recursais

Alega o Recorrente que a Lei nº 8.666/1993 teria feito remissão à estimativa de custos e que o licitante deveria apresentar uma estimativa prévia que permitisse um cotejo entre os preços propostos com os praticados no mercado, evidenciando que estes são realizáveis, exequíveis ou compatíveis.

O Edital do CONSPREV, por sua vez, teria feito um referencial de acordo com o parâmetro das bases adotadas durante o único modelo de gestão de ativos e passivos existente no país – Programa AMM-PREVI, reforçando que este teria sido considerado legítimo pelo Tribunal de Contas.

Explica que, na defesa da vantajosidade do Programa AMM-PREVI, teria sido demonstrado que as despesas administrativas de RPPS selecionados, por amostragem, seriam superiores àquelas suportadas posteriormente à adesão.

Frisou que a pesquisa de preços poderia ser realizada mediante o comparativo de contratações similares de outros entes políticos, em execução nos últimos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à pesquisa.





Esclarece que não existiria superestimativas de custos nos quantitativos de serviços ou nos respectivos valores unitários, pois o referencial de composição de preços utilizado no certame teria se baseado na similitude dos serviços prestados no Programa AMM-PREVI.

Ressalta que a irregularidade apontada teria se apoiado no rigor formal de planilhas que expressassem a composição de custos, marginalizando outras possibilidades de constituição de mapa/tabela de preços.

Registra que o CONSPREV instituíra valores inferiores aos cobrado no Programa AMM-PREVI, sendo perceptível a vantajosidade. E, ainda, embora tenha utilizado a mesma base de cálculo, tais valores apenas seriam corrigidos pelo IGP-M, anualmente, ao contrário do contratado no Programa, em que o parâmetro de reequilíbrio financeiro seria o valor total da remuneração, proventos e pensões dos segurados a ele vinculados.

### **3.2.3.2. Da Análise da Equipe Técnica**

A alegação de que o valor fixado abaixo do limite da taxa administrativa tornaria a contratação vantajosa, visto que o preço a ser praticado seria mais barato que o em vigor no Programa AMM-PREVI, não serve, em absoluto, para justificar que a adesão implicaria necessariamente em menores custos.

Ademais, em momento algum apresenta orçamento detalhado, contendo a composição de todos os seus custos unitários nos termos do art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei no 8.666/1993, tendo-se presente que essa peça é fundamental para a contratação pelo preço justo e vantajoso, na forma exigida pelo art. 3º da citada lei, assim deixa claro o Acórdão nº 2014/2007 – Plenário, do Tribunal de Contas da União:





REPRESENTAÇÕES. LICITAÇÃO. DESCUMPRIMENTO DE DISPOSITIVOS LEGAIS BÁSICOS. PROCEDÊNCIA PARCIAL. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA O EXATO CUMPRIMENTO DA LEI. DETERMINAÇÕES. 1. Comprovado o descumprimento de dispositivos legais básicos na realização de certame licitatório, impõe-se a fixação de prazo para que a entidade infratora adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, procedendo à anulação do respectivo processo, sem prejuízo de determinação tendente ao aperfeiçoamento de futuras convocações. 2. Por força do disposto no art. 41 da Lei nº 8.666/93, a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada, sendo que qualquer modificação dos critérios inicialmente fixados no ato convocatório exige divulgação pela mesma forma que se deu o texto original, reabrindo-se o prazo inicialmente estabelecido, exceto quando, inquestionavelmente, a alteração não afetar a formulação das propostas, ex vi do art. 21, § 4º, da mesma Lei nº 8.666/93. 3. Sabendo-se que a qualificação econômico-financeira corresponde à disponibilidade de recursos para a satisfatória execução do objeto da contratação, só será titular de direito de licitar com a Administração Pública aquele que comprovar, em termos efetivos, as condições mínimas exigidas no edital para satisfazer tal requisito, rejeitando-se, para esse fim, o know how utilizado na integralização de capital social, representado pela experiência, o conhecimento e a capacidade técnico-operacional de sócio, porquanto tal elemento não revela concretude na disponibilidade de recursos a ser demonstrada para confirmar a viabilidade da execução contratual. 4. **Não é possível licitar obras e serviços sem que o respectivo orçamento detalhado, elaborado pela Administração, esteja expressando, com razoável precisão quanto aos valores de mercado, a composição de todos os seus custos unitários, nos termos do art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/93.** 5. **É imprescindível a fixação, no edital, dos critérios de aceitabilidade dos preços unitários e globais, em face do disposto no art. 40, inciso X, c/c o art. 43, inciso IV, da Lei nº 8.666/93.** 6. O fato de a matéria encontrar-se igualmente sob apreciação do Poder Judiciário não constitui obstáculo à atuação do TCU, em face do princípio da independência das instâncias, representando superposição de foros não excludentes, o que é benéfico para o interesse coletivo, uma vez que propicia ação mais efetiva do Poder Público em favor da justiça que deve proporcionar aos cidadãos. 7. Em tal condição, o Estado de direito, informado pelo princípio da legalidade, acertadamente, coloca em mãos do administrado mais de um meio para a impugnação do excesso de todo aquele representante estatal que, no exercício de suas funções, ultrapasse os limites assinalados pelo direito positivo, de forma a exigir a imediata volta ao status quo ante, perturbado ou ameaçado de perturbação pelo arbítrio indevido.

A Gestão também deixou de realizar ampla pesquisa de preços no mercado, a fim de estimar o custo do objeto a ser adquirido, ou seja, em desacordo com os arts. 7º, § 2º, II, e 43, IV, da Lei nº 8.666/1993.

Importante lembrar que a argumentação de que o parâmetro de valor só poderia ter como base o preço da AMM-PREVI, em virtude de ser único existente, não merece prosperar.





Os serviços sempre foram realizados, mesmo antes da existência do AMM-PREVI, só que de forma individualizada, e, ao contrário do informado pelo Recorrente que afirmou, categoricamente, que era mais vantajoso para a administração pública a contratação nos moldes da AMM-PREVI, cita-se o caso do Processo nº 51241/2014 que, em seu item 4.5, demonstrou-se que a adesão ao Programa da AMM-PREVI **encareceu em mais de 694,23%** o contrato anterior para prestação do mesmo serviço, que por sua vez era realizado de forma individualizada, conforme pode-se observar a seguir:

“4.5. Valor excessivo dos serviços objeto do Termo de Vinculação nº 001/2013 ao contrato nº 078/2012, celebrado com o CONSÓRCIO PREVIMUNI, cujo percentual de aumento foi de **694,23% (R\$ 200.705,65)** em relação ao valor contratado no 2º aditivo ao contrato nº 003/2010, (R\$ 28.910,36), firmado com a empresa Agenda Assessoria Ltda em 2012, **caracterizando um prejuízo anual da ordem de R\$ 171.795,29** se comparado com os preços pactuados no contrato nº 012/2012 com o nº 003/2010.

O Requerente informa que, com a vinculação do SIMPREV ao Contrato nº 078/2012, os serviços prestados pelo CONSÓRCIO PREVIMUNI, por meio da empresa Agenda Ltda, ficou mais caro, com um aumento de 694,23% em relação ao valor estipulado no 2º aditivo ao contrato nº 003/2010 (R\$ 28.910,36).

Os aumentos estão demonstrados na Tabela 2 a seguir:

Tabela 2: Percentual de aumento dos contratos nºs 003/2010 e 078/2012

CONTRATO/ADITIVO	PERÍODO	VALOR	PERCENTUAL
Cont. nº 003/2010	01/03/2010 a 01/03/2011	R\$ 22.910,56	0,00%
T.A. nº 001/2011	02/03/2011 a 01/03/2012	R\$ 27.367,67	19,45%
T.A. nº 002/2012	02/03/2012 a <b>01/03/2013</b>	R\$ 28.910,36	5,64%
Cont. nº 078/2012	<b>02/01/2013</b> a 02/01/2014	<b>R\$ 200.705,65</b>	<b>694,23%</b>

Fonte: cópias dos contratos e informações do Parecer Jurídico, anexos.

Da análise da Tabela 2 verifica-se que o contrato nº 003/2010 teria sua vigência até **01/03/2013**, todavia, o Termo de Vinculação nº 01/2013 ao Contrato nº 078/2012 foi assinado em **02/01/2013**, data anterior ao término do contrato nº 003/2010.

(...)

Complementa sua argumentação informando que:

(...) pois os prejuízos serão ainda maiores ao patrimônio pessoal dos servidores de Nova Olímpia, para a realização dos serviços, principalmente quando o





contrato tem a duração de **60 meses (cinco anos)**. Ademais, considerando os valores contratuais de hoje, sem contar os REAJUSTAMENTOS que o contrato sofrerá ao longo dos anos, chegará ao MONTANTE APROXIMADO DE **R\$ 1.204.233,90** (...) o que inegavelmente onera em demasia o SIMPREV levando-se em consideração que serão os mesmos serviços, apesar de não constar do contrato atual os serviços a serem desenvolvidos, tais quais os que já vinham pagando em valores muito menores, sem contar que a nova contratação atinge um aumento real no percentual de 694,23%.

Segundo informação do Parecer Jurídico, os serviços objeto do Contrato nº 03/2010 e aditivos, firmado para os **exercícios de 2010 a 2012**, totalizaram **R\$ 79.188,59**, (para os três exercícios) enquanto que para o contrato nº 078/2012, firmado para o **exercício de 2013** atingiu o montante de **R\$ 200.705,65**, para o mesmo serviço realizado pela Agenda Assessoria Ltda, ou seja, gerando um prejuízo anual de **R\$ 171.795,29**.”

Veja que, no processo citado, evidenciou-se que os custos do RPPS de Nova Olímpia aumentaram quando da contratação do AMM-PREVI.

A adesão ao Consórcio impõe um custo obrigatório com Contabilidade e Advocacia, que muitas vezes já são suportados pelas Prefeituras ou pelos RPPS, vez que já possuem, em seus quadros, profissionais concursados para execução das funções citadas, sendo assim, não há que se falar em economicidade.

Importante ressaltar que a imposição de custo atrelado ao percentual da folha do ente não leva em consideração os custos efetivos de cada ente. O fato fica evidente ao considerarmos que uma unidade com mesmo valor de folha de pagamento, pode ter, em virtude dos maiores salários dos seus servidores ativos, aposentados e pensionistas, menos beneficiários e contribuintes para administrar, o que reduz os custos de operacionalização, por dedução óbvia, se compararmos uma folha de pagamento com o dobro de beneficiários e contribuintes com mesmo valor de folha de pagamento.





Na potencial situação, municípios teriam custos igualitários, mas um representaria uma menor dificuldade quando da prestação do serviço, situação essa que não pode ser admitida e fere um princípio do consórcio que é o de obter economicidade.

Pode-se dizer, também, que a simples permissão de atrelar os custos a algo não relacionado ao custo efetivo para prestação do serviço já constitui um desrespeito à lei de licitação.

Do mesmo modo, a apresentação de custos constantes no edital de concorrência realizado pela AMM, em que o PREVIMUNI se logrou vencedor, também não supre a necessidade de elaborar planilha de custos específica dos serviços a serem prestados na presente licitação.

Assim, é possível afirmar que **houve a inobservância de requisito obrigatório** e prévio de qualquer processo licitatório de contratação de serviços, instituído pelo art. 7º, § 2º, inc. II, da Lei 8.666/90, o qual exige o orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários de cada serviço, de acordo com os preços praticados no mercado, devendo ser incluído nos anexos do edital, de acordo com o art. 40, § 2º, da mesma lei.

### 3.2.3. Achados nº 04 e 05 – Da irregularidade na contratação de empresa privada para a prestação de serviços contábeis e advocatícios aos RPPS

KB_10.	Pessoal_Grave_10. Não provimento dos cargos de natureza permanente mediante concurso público (art. 37, II, da Constituição Federal).
	Previsão no Edital de Pregão Presencial nº 001/2017 – CONSPREV de contratação de empresa prestadora de serviços contábeis, os quais somente podem ser prestados por contador devidamente aprovado em concurso público.
KB_10.	Pessoal_Grave_10. Não provimento dos cargos de natureza permanente mediante concurso público (art. 37, II, da Constituição Federal).
	Previsão no Edital de Pregão Presencial nº 001/2017 – CONSPREV de contratação de empresa prestadora de serviços advocatícios, os quais somente podem ser prestados por advogado devidamente aprovado em concurso público.





### 3.2.3.1. Das Razões Recursais

Alega o Recorrente que tudo o que for terceirizado seria um bem, desde que não haja prejuízo na realização dos serviços públicos, visto que o Estado deveria intervir o mínimo possível na economia do país.

Coadunando com parágrafo anterior, o Recorrente afirma que a Lei Federal nº 13.429/2017, ampliara a possibilidade de terceirização, inclusive de atividades finalísticas do Estado e que o Conselho Nacional dos Dirigentes de Regimes Próprios de Previdência Social está na iminência de encaminhar proposta adequando a Lei nº 9.717/1998, conforme pode ser observado no site da entidade.

Informa que a Resolução de Consulta nº 10/2017 teria validado a contratação dos serviços prestados de contadores e advogados que eram realizados no âmbito da AMM-PREVI, sendo assim, por analogia, também poderia o CONSPREV utilizar-se da contratação dos referidos serviços.

Pede que seja ponderado princípios que vão além da regra do concurso público, mas que sopesem a economicidade, a eficiência econômica e social, a moralidade e a razoabilidade.

### 3.2.3.2. Análise da Equipe Técnica

A terceirização das atividades finalísticas da Administração Pública não pode ser vista da maneira simplista trazida pelo Recorrente, desprezando os princípios constitucionais como os da impessoalidade, legalidade e da realização de concurso público, bem como a jurisprudência firmada no âmbito dos Tribunais de Contas da União e deste Estado, nos termos transcritos a seguir:





### TCU, Acórdão nº 31/10-Plenário, Relator Ministro Augusto Nardes.

O normativo vigente (Constituição Federal e normas legais e infra-legais), a farta jurisprudência deste Tribunal e do Tribunal Superior do Trabalho – TST (Enunciado/Súmula nº 331) e a doutrina **só admitem a terceirização de pessoal na Administração Pública quando direcionada a atividade-meio**, a exemplo dos serviços de vigilância, limpeza e manutenção, e ainda assim, desde que inexistente a pessoalidade, habitualidade e subordinação direta. (...)

É lícita a terceirização de serviços, que difere da locação de mão de obra, e ainda assim somente aqueles relacionados à atividade-meio, sem a presença de pessoalidade (qualquer um pode executar), habitualidade (trabalho não sazonal) e subordinação direta (coordenação do preposto da contratada).

Nesse sentido a Jurisprudência deste Tribunal vai além, **asseverando que a contratação de prestação de serviços para a execução de atividades inerentes à atividade-fim da Administração ou às suas categorias funcionais caracteriza contratação indireta e terceirização indevida de atividades exclusivas dos servidores efetivos, com afronta à exigibilidade constitucional concurso público nas admissões** (CF, art. 37, II), e **não se justifica nem mesmo em razão da existência de déficit de pessoal** (Acórdãos nos 2.084/07 – P; 1.193/2006 – P; 256/05 – P; 341/04 – P; 593/05 – 1ª C.; 975/05 – 2ª C). (grifado)

#### **SÚMULA Nº 002 – TCE - MT**

O cargo de contador deve ser criado por lei e provido por meio de concurso público, independentemente da carga horária de trabalho.

#### **SÚMULA Nº 003 – TCE -MT**

Inexistindo contador efetivo no regime próprio de previdência, a responsabilidade pela contabilidade será do contador efetivo do Poder Executivo.





De acordo com João Trindade Filho<sup>8</sup>, nenhum princípio deve ser considerado absoluto, no entanto, a reserva instituída sobre ele não poderia torná-lo inócuo. Restrições como o exercício de funções temporárias, nos casos de excepcional interesse público, e dos cargos em comissão são expressamente autorizadas pela Constituição Federal. Já a terceirização das atividades-fim configura a violação essencial do princípio do concurso público.

Com efeito, admitir a terceirização nas atividades-meio restringe a aplicação do princípio do concurso. Trata-se, porém, de restrição pontual e, portanto, admissível, uma vez que lastreada em razão justificada. **Entretanto, a aplicação dessa prática às atividades-fim terminaria por tornar letra morta a regra do concurso público.** Afinal, para que o administrador público contrataria servidores concursados, assumindo a Administração o ônus previdenciário (e, no caso dos celetistas, trabalhista), se pudesse contratar uma empresa que terceirizasse a prestação desses serviços?

A terceirização de atividades-fim no âmbito administrativo significaria, portanto, a redução drástica das vagas em concursos públicos, ou da própria realização dessa espécie de certame. O inciso II do art. 37 passaria, de regra, a exceção.

Há mais: o cerne, o núcleo essencial do princípio do concurso público é a exigência de isonomia (CF, art. 5º, *caput*). A seleção em caráter impessoal assegura que os candidatos concorram em igualdade de condições, impedindo que preferências pessoais dos gestores públicos e agentes políticos influenciem na seleção de pessoal<sup>15</sup>. Não é à toa que alguns mandatários manifestam predileção por cargos em comissão, em detrimento dos servidores titulares de cargos efetivos<sup>16</sup>. Nesse sentido, aliás, o concurso realiza os princípios maiores da moralidade administrativa e da impessoalidade (CF, art. 37, *caput*)

Além disso, o mesmo autor ainda relembra que a terceirização das atividades-fim foi considerada **inconstitucional e ato de improbidade administrativa** pelo Superior Tribunal de Justiça:

---

<sup>8</sup> CAVALCANTE FILHO, J. T. Terceirização na Administração Pública e Princípio Constitucional do Concurso Público: considerações sobre o PL nº 4.330, de 2004. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Abril/2015 (Texto para Discussão nº 173). Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td173b>





O ato de improbidade *sub examine* se amolda à conduta prevista no art. 11, da Lei 8429/92, revelando autêntica lesão aos princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa, tendo em vista a contratação de funcionários, sem a realização de concurso público, mediante a manutenção de vários contratos de fornecimento de mão de obra, via terceirização de serviços, para trabalharem em instituição bancária estadual, com inobservância do art. 37, II, da Constituição Federal. (STJ, Primeira Turma, Recurso Especial (REsp) nº 772.241/MG, Relator Ministro Luiz Fux, DJe de 24.06.2009).

E, ainda, deve ser ressaltado que a proibição de terceirização não deve recair somente sobre as atividades-fim, mas também sobre as atividade-meio com planos de cargos e carreira constantes na estrutura do ente ou órgão.

No que concerne à tentativa de terceirização de advogados, insta mencionar que, além de serem esses serviços considerados carreiras de Estado pela Carta Magna, estes profissionais representam o ente em juízo com a missão constitucional de implementação de políticas públicas, mediante o controle de legalidade com as atividades de consultoria jurídica, as quais somente podem ser exercidas, **com independência técnica e autonomia**, assegurando a eficiente defesa dos interesses públicos, quando desempenhada por procuradores efetivos, organizados em carreira.

Somente com independência, um advogado ficará ideologicamente livre para cumprir plenamente sua atribuição constitucional, que é, em última análise, a preservação do interesse público, motivo pelo qual impõe-se a necessidade de contratação por meio de concurso público, não se sujeitando a interesses subjetivos e passageiros dos governantes ou sócios de empresas.

Demais disso, a justificativa de que a necessidade de contratação de escritório de advocacia é fundamental, em virtude de a demanda de atividades jurídicas ser, demasiadamente grande, por conta do relevante número de RPPS dos municípios consorciados, não pode ser admitida. Tal argumento se mostra sem fundamento, uma vez que, em momento algum demonstrou-se quais RPPS, de fato, teriam a necessidade de contratação destes serviços, tendo em vista que muitos deles já possuem advogados concursados e/ou se utilizam dos procuradores das respectivas Prefeituras Municipais.





Relativamente à terceirização de serviços contábeis, é importante constar que a Resolução de Consulta nº 10/2017 considerou legal a contratação dos serviços prestados por contadores e, inclusive, por advogados no âmbito da AMM-PREVI. Contudo, em verdade, a jurisprudência desta Corte de Contas havia sedimentado o entendimento acerca da legitimidade de terceirização dos serviços em questão, tão somente, durante a vigência do Programa AMM-PREVI, consoante, exhaustivamente, se demonstra a seguir:

#### RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 10/2017 – TP

Ementa: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO MATO GROSSO. REEXAME DA TESE PREJULGADA NA RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 31/2010. PESSOAL. ADMISSÃO. EXECUTIVO MUNICIPAL. CONTADOR. PROVIMENTO EM CARGO EFETIVO. RPPS. PROGRAMA AMM-PREVI. O cargo de contador do Poder Executivo Municipal deverá ser criado por lei e provido por meio de concurso público, sendo que o mesmo será responsável por todos os órgãos e unidades orçamentárias vinculados ao Poder Executivo, o que inclui o RPPS, salvo no caso de ente federativo cuja organização administrativa comporte um contador por órgão ou unidade orçamentária, e, ressalvando ainda, os casos da prestação de serviços contábeis pelo Consórcio Previmuni **no âmbito do Programa AMM-Previ.** (grifado)

#### ACÓRDÃO Nº 314/2016 – TP

Resumo: FUNDO MUNICIPAL DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES DE RIO BRANCO. PEDIDO DE RESCISÃO. PROCEDENTE. CONVERSÃO DA DETERMINAÇÃO CONSTANTE DA DECISÃO ATACADA EM RECOMENDAÇÃO, **POIS DURANTE A VIGÊNCIA DO PROGRAMA AMM-PREVI** os municípios que dele participam estão desobrigados de manter estrutura contábil própria. (grifado)

RAZÕES DA PROPOSTA DE VOTO DO CONSELHEIRO LUIZ HENRIQUE LIMA QUE CONDUZIU AO ACÓRDÃO Nº 112/2015 – SC – PROCESSO Nº 2.113-0/2014:

44. Diante dessas informações, o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso tem adotado o posicionamento de que os fundos municipais previdenciários que aderiram ao AMM-PREVI se beneficiam da prestação de serviços do consórcio e, portanto, não precisam fazer concurso para cargo efetivo de contador e nem a utilização de contador efetivo do Poder Executivo, conforme jurisprudência a





seguir: “Outro equívoco que vem ocorrendo e que deve ser corrigido, se refere à necessidade de realização de concurso público para preenchimento dos cargos de contador e controlador interno dos respectivos fundos. É preciso ficar claro que os fundos municipais previdenciários que aderiram ao AMM-PREVI se beneficiam da prestação de serviços do consórcio, e portanto, não precisam fazer concurso nem precisam ter quadro próprio (...)”. (Processo nº 3.900-4/2012, voto-vista do Conselheiro Valter Albano da Silva, acolhido pela Relatora e pelo Tribunal Pleno) “Nesse sentido, por se tratar de matéria pacificada por este Tribunal e que, por unanimidade, reiteradamente, considerou legais os contratos administrativos de prestação de serviços técnicos, firmados entre os municípios e o Consórcio PREVIMUNI para a gestão terceirizada dos Fundos de Regime Próprio de Previdência Social, acompanho o entendimento ministerial, pois entendo que não cabe determinação para a realização de concurso público para cargo efetivo de contador e nem a utilização de contador efetivo do Poder Executivo, na medida em que o termo de vinculação ao contrato de prestação de serviços técnicos operacionalização de Regime Próprio de Previdência do municípios do Estado de Mato grosso, engloba os serviços referentes à contabilidade. **É importante frisar que este entendimento, que considero exceção à regra do concurso público e da licitação, só valerá durante a vigência do Programa AMMPREVI e o Fundo a ele for adeso.**” (Processo nº 3.83046/2013, Recurso Ordinário, Relatora Conselheira Interina Jaqueline Jacobsen Marques). (grifado)

RAZÕES DO VOTO DA CONSELHEIRA JAQUELINE JACOBSEN QUE CONDUZIU O ACÓRDÃO Nº 56/2015 – SC – PROCESSO Nº 1.237-8/2014:

Nesse sentido, por se tratar de matéria pacificada por este Tribunal e que, por unanimidade, reiteradamente, considerou legais os contratos administrativos de prestação de serviços técnicos, firmados entre os municípios e o Consórcio PREVIMUNI para a gestão terceirizada dos Fundos de Regime Próprio de Previdência Social, divirjo do entendimento técnico e ministerial, pois entendo que não cabe determinação para a utilização de contador efetivo do Poder Executivo, na medida em que o termo de vinculação ao contrato de prestação de serviços técnicos operacionalização de Regime Próprio de Previdência do municípios do Estado de Mato Grosso engloba os serviços referentes à contabilidade. (grifos do original)





**É importante frisar que este entendimento, que considero exceção à regra do concurso público e da licitação, só valerá durante a vigência do Programa AMM-PREVI e o Fundo a ele for adeso. (grifado)**

Sobre a data da cessação do Programa AMM-PREVI, é preciso advertir que este se alicerça no Processo Licitatório nº 049/2012, cujo fim de sua vigência foi determinada pela Nota Recomendatória nº 002/2017, para 31/12/2017, a qual, com sua prorrogação, se findará em 31/12/2018.

Não obstante este prazo, os Termos de Vinculação, firmados pelos RPPS, oriundos da mencionada licitação, devem seguir, por analogia, o disposto no Decreto nº 3.931/2001, por meio do qual, estabelece que os contratos decorrentes do Sistema de Registro de Preços terão sua vigência, conforme prazos neles prescritos.

Assim, as disposições constantes na cláusula terceira dos Termos de Vinculação devem ser observadas, contando-se o prazo de vigência de, no máximo, 60 (sessenta) meses, a partir da sua assinatura, podendo ser prorrogados por até doze meses nos termos do § 4 do art.57 da Lei nº 8.666/93.

Diante do exposto, não há que se falar em terceirização de serviços advocatícios e/ou contábeis por parte do CONSPREV, sob pena de esvaziamento do princípio de concurso público, por se tratar de carreiras típicas de Estado e atividades constantes nos planos de cargos e carreiras dos entes, respectivamente. Com a expiração do Programa AMM-PREVI, a exceção de contratação destes serviços sem a realização de concurso público, não mais prevalecerá.

#### **3.2.4. Achados nº 06 - Da contratação de advogados particulares, com recursos públicos, para defesa indiscriminada dos atos praticados pelos gestores dos RPPS**

<b>KB_10.</b>	<b>Pessoal Grave 10.</b> Não provimento dos cargos de natureza permanente mediante concurso público (art. 37, II, da Constituição Federal).
	Previsão no Edital de Pregão Presencial nº 001/2017 – CONSPREV de contratação de empresa prestadora de serviços advocatícios, os quais somente podem ser prestados por advogado devidamente aprovado em concurso público.





### 3.2.4.1. Das Razões Recursais

O Recorrente alega que, ao contrário do que a equipe técnica teria tentado induzir o relator, o Edital do Pregão Presencial n.º 001/2017, no item 4.2.4.1 e item 5.7.3, estaria expresso quanto às funções a serem executadas pelo escritório de advocacia contratado e seus advogados respectivos, ressaltando que todas funções estariam voltadas a manter o interesse do RPPS e não interesse particular dos Gestores.

### 3.2.4.2. Da Análise da Equipe Técnica

Embora a decisão monocrática não tenha enfrentado a presente irregularidade, considerando os argumentos apresentados pelo Recorrente, passa-se analisá-los.

A Justificativa do Recorrente **não pode ser acatada**, visto que os itens citados pelo Recorrente, constantes no edital, permitem presumir que o RPPS efetue o pagamento a advogados privados, com recursos públicos, para a defesa de atos praticados pelos gestores, com desvio de finalidade, sob a justificativa de que está sendo defendido o RPPS.

Outrossim, durante a execução do Programa AMM-PREVI, em inúmeras atuações dos advogados da empresa Agenda, identificou-se a defesa de atos dos gestores dos RPPS em que, ao fim, concluiu-se pela prática destes, em contrariedade ao interesse público.

Reforçando a tese em análise, cabe citar decisão proferida pelo Superior Tribunal de Justiça:

PROCESSUAL CIVIL - ADMINISTRATIVO - DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL CONFIGURADO - CONHECIMENTO PARCIAL DO RECURSO ESPECIAL - CONTRATAÇÃO DE ADVOGADO PRIVADO PARA DEFESA DE PREFEITO EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA - ATO DE IMPROBIDADE.1. Merece ser conhecido o recurso especial, se devidamente configurado o dissídio jurisprudencial alegado





pelo recorrente.2. Se há para o Estado interesse em defender seus agentes políticos, quando agem como tal, cabe a defesa ao corpo de advogados do Estado, ou contratado às suas custas.3. Entretanto, **quando se tratar da defesa de um ato pessoal do agente político, voltado contra o órgão público, não se pode admitir que, por conta do órgão público, corram as despesas com a contratação de advogado.** Seria mais que uma demasia, constituindo-se em ato imoral e arbitrário.4. Agravo regimental parcialmente provido, para conhecer em parte do recurso especial.5. Recurso especial improvido. (AgRg no REsp 681.571/GO, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 06/06/2006, DJ 29/06/2006, p. 176) (grifado)

É pertinente dizer que a atuação do advogado público é pautada em atividades de assessoria e consultoria jurídicas, precipuamente, quanto à construção e defesa de políticas públicas e no controle de juridicidade dos atos da Administração Pública e atividade de representação judicial, bem como limitada ao interesse da coletividade, ou seja, em defesa do ente e não dos gestores, indiscriminadamente.

Assim, não foi o que se constatou na descrição do objeto concernente à prestação de serviços advocatícios, tampouco o que vem se verificando na atuação dos advogados da Agenda Assessoria, via Programa AMM-PREVI.

#### 4. DAS CONSIDERAÇÕES FINAIS

Da análise das razões recursais quanto à irregularidade constituída sob o prisma do desvio de finalidade na criação do CONSPREV, constatou-se que, nenhuma das atividades essenciais, estabelecidas pelo inc. IX do art. 2º do Decreto nº 6.017/2007, relativas à gestão associada de serviço público, tais como, planejamento, regulação e fiscalização, vêm sendo prestadas. Em mais de dois anos após a sua criação, o CONSPREV ainda não dispõe, sequer, de estrutura necessária para a exercer esse tipo de gestão perante os 41 Municípios adesos.





Devido à ausência da execução de atividades inerentes à existência de um consórcio público, bem como de outras relativas a sua manutenção, como movimentação financeira e estruturação adequada, com a contratação legal de servidores, condizente com as necessidades dos RPPS, a conclusão a que se chega é a de que a sua constituição não teve outra finalidade, se não a de apenas realizar licitações.

No que se refere à unidade gestora única, verificou-se a sua devida caracterização, em conformidade com as informações coletadas na inspeção *in loco*, nos RPPS considerados de grande porte, como Cuiabá e Várzea Grande, nos moldes em que os serviços têm sido prestados pela Agenda Assessoria, por meio do Programa AMM-PREVI. Do mesmo modo, nos RPPS de médio e pequeno portes, como Rosário Oeste e Acorizal, os serviços prestados por esta empresa, nas atividades que envolvem **pagamento de benefícios, arrecadação e gestão de recursos.**

No entanto, no que tange à **concessão e manutenção de benefícios previdenciários**, constatou-se que os gestores apenas conferem e assinam os pareceres previamente elaborados, deturpando o exercício obrigatório de comando, coordenação ou o controle por parte da Administração Pública, situação que **descharacteriza a unidade gestora única destes dois últimos RPPS.**

Relativamente à restrição do caráter competitivo pela exigência de participação de consórcio de 03 (três) empresas, pelo Edital de Pregão Presencial nº 01/2017, é possível afirmar que não estão presentes os requisitos de complexidade e vultuosidade, necessários à exigência estatuída. O primeiro, relativo à impossibilidade de prestação por uma única empresa não prospera, visto que, nos RPPS não participantes do Programa AMM-PREVI, os serviços licitados são prestados, individual e separadamente, por diferentes empresas, sem prejuízo à qualidade destes. E o segundo não se confirma, pela ausência de planilha de custos unitários de cada serviço licitado, que impede a mensuração da vultuosidade, ao se retirar os serviços advocatícios e contábeis, indevidamente incluídos.





A ausência de previsão de custos na estimativa do preço do objeto licitado se manteve, dado que o CONSPREV ainda não foi capaz de demonstrar os custos unitários detalhados de cada serviço que pretende contratar.

No que se refere à tentativa de terceirização de serviços advocatícios e contábeis, confirmou-se a sua não admissão, com base na jurisprudência dominante e, sob pena de esvaziamento do princípio de concurso público, por se tratar de carreiras típicas de Estado e atividades constantes nos planos de cargos e carreiras dos entes, respectivamente.

E por fim, concluiu-se que, de igual maneira, não pode ser admitida a contratação de advogado público, às custas do erário, para exercer a representação de interesses particulares de gestores dos RPPS, em detrimento do interesse público, indiscriminadamente.

## 5. CONCLUSÃO

Da análise da Recurso Ordinário apresentado pelo Consórcio Público Intermunicipal de Gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social dos Municípios Mato-Grossenses – CONSPREV – devidamente representado por seu Gestor Pedro Ferreira de Souza, foi possível constatar que nenhum dos argumentos por ele expostos foram capazes de desconstituir as irregularidades apuradas no relatório preliminar.

Desta feita, as irregularidades permanecem de acordo com a numeração apresentada no relatório preliminar, conforme pode-se observar no quadro a seguir:

Responsável 1	Achado de auditoria (nº)	Resumo do achado de auditoria
Arcílio Jesus da Cruz	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.
Responsável 2	Achado de auditoria (nº)	Resumo do achado de auditoria
João Antônio da Silva Balbino	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.





Responsável 3	Achado de auditoria (nº)	Resumo do achado de auditoria
Venceslau Botelho de Campos	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.
Responsável 4	Achado de auditoria (nº)	Resumo do achado de auditoria
Pedro Ferreira de Souza	2	Exigência de contratação de consórcio de um número fixo de 03 empresas para a operacionalização do passivo previdenciário dos RPPS, particularizando em demasia o objeto do Pregão Presencial nº 001/2017, realizado pelo Consórcio Público Intermunicipal de Gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social dos Municípios Mato-grossenses – CONSPREV, a ponto de restringir o caráter competitivo do certame licitatório.
Pedro Ferreira de Souza	3	Licitação de serviços de operacionalização do passivo e ativo previdenciários, sem orçamento detalhado em planilhas que demonstrem a composição de todos os custos unitários para a formulação da estimativa do preço do objeto, bem como a definição do quantitativo de pessoal a ser empregado na prestação dos serviços.
Pedro Ferreira de Souza	4	Previsão no Edital de Pregão Presencial nº 001/2017 – CONSPREV de contratação de empresa prestadora de serviços contábeis, os quais somente podem ser prestados por contador devidamente aprovado em concurso público.
Pedro Ferreira de Souza	5	Previsão no Edital de Pregão Presencial nº 001/2017 – CONSPREV de contratação de empresa prestadora de serviços advocatícios, os quais somente podem ser prestados por advogado devidamente aprovado em concurso público.
Pedro Ferreira de Souza	6	Previsão no Edital de Pregão Presencial nº 001/2017 – CONSPREV de contratação de advogados particulares, com recursos públicos, para atuação fora da finalidade pública do RPPS.





Nessa esteira, sugere-se:

Proposta de Encaminhamento	Item
Determinação ao Presidente e Diretor Executivo do CONSPREV para que apresente, a este Tribunal de Contas, no prazo de 30 dias, o plano de estruturação do CONSPREV para o exercício das atividades de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços públicos, a fim de que as atividades deste Consórcio não sejam restritas apenas à execução de processos licitatórios.	3.2.1.2.1. Do desvio de finalidade da atuação do CONSPREV
Determinação aos Chefes do Poder Executivo e gestores dos RPPS adesos ao CONSPREV para que nas atividades de concessão/manutenção/pagamento dos benefícios previdenciários, arrecadação dos recursos e gestão de investimentos, os seguintes procedimentos sejam realizados por servidores/gestores dos RPPS: deliberação acerca do direito à concessão, manutenção e pagamento de benefícios, emissão de pareceres jurídicos e de controle interno, controle da arrecadação e gestão de investimentos.	3.2.1.2.2. Da unidade gestora única
Determinação ao Presidente e Diretor Executivo do CONSPREV para que não restrinja a competitividade nos futuros processos licitatórios, abstendo-se de exigir que a participação no certame se dê apenas por empresas organizadas sob a forma de consórcio.  Determinação ao Presidente e Diretor Executivo do CONSPREV para que nos futuros processos licitatórios realize o parcelamento de objetos distintos, a fim de viabilizar a competitividade e participação no certame.	3.2.2. Achado nº 02 – Restrição do caráter competitivo do Pregão Presencial nº 001/2017 - CONSPREV
Determinação ao Presidente e Diretor Executivo do CONSPREV para que os futuros procedimentos licitatórios contenham o orçamento detalhado em planilhas, demonstrando a composição de todos os custos unitários para a formulação da estimativa do preço do objeto, bem como a definição do quantitativo de pessoal a ser empregado na prestação dos serviços.	3.2.3. Achado nº 03 – Ausência de previsão de custos na estimativa do preço do objeto licitado
Determinação ao Presidente e Diretor Executivo do CONSPREV para que não realize processos licitatórios destinados à terceirização de atividades exclusivas das carreiras típicas de Estado ou constantes nos Planos de Cargos e Carreiras do Ente/Órgão, tais como: advogado e contador.	3.2.3. Achados nº 04 e 05 – Da irregularidade na contratação de empresa privada para a prestação de serviços contábeis e advocatícios aos RPPS
Determinação aos Chefes do Poder Executivo e gestores dos RPPS adesos ao CONSPREV para que, diante da inexistência de processos licitatórios que fundamentem a prestação de serviços por meio do CONSPREV, realizem a análise do Termo de Vinculação ao Programa AMM-PREVI, a fim de verificar quando se dará o término do prazo máximo de 5 (cinco) anos, prorrogáveis por mais 12 (doze) meses, nos moldes do § 4º do art.57 da Lei nº 8.666/93 e Decreto nº 3.931/2001, e definam as ações necessárias	-





para a continuidade do exercício das atividades dos RPPS.	
---	--

É o relatório.

Posto isso, sugere-se o encaminhamento destes autos ao Conselheiro Relator para as providências cabíveis.

Secretaria de Controle Externo de Previdência, Cuiabá-MT, 17/12/2018.

**RODRIGO SAVIO PACHECO COSTA**  
Auditor Público Externo

**KARISIA GODA CARDOSO PASTOR ANDRADE**  
Supervisora de Controle Externo de Previdência





**N.º PROCESSO** 2.828-20/2017

**PRINCIPAL** CONSÓRCIO PÚBLICO INTERMUNICIPAL DE GESTÃO  
DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL  
DOS MUNICÍPIOS MATO-GROSSENSES - CONSPREV

**ASSUNTO** REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA –  
ANÁLISE DO RECURSO ORDINARIO  
VENCESLAU BOTELHO DE CAMPOS

**RESPONSÁVEIS** JOÃO ANTÔNIO DA SILVA BALBINO  
ARCÍLIO JESUS DA CRUZ  
PEDRO FERREIRA DE SOUZA

**RELATOR** CONSELHEIRO SUBSTITUTO LUIZ CARLOS PEREIRA  
RODRIGO SAVIO PACHECO COSTA

**EQUIPE TÉCNICA** KARISIA GODA CARDOSO PASTOR ANDRADE  
EDUARDO BENJOINO FERRAZ

Excelentíssimo Conselheiro,

Em cumprimento ao disposto no artigo 139, § 1º, do Regimento Interno do TCE e considerando que o relatório técnico foi elaborado em sintonia com as disposições legais, manifestamos, nesta oportunidade, para confirmar seu inteiro teor.

Secretaria de Controle Externo de Previdência, Cuiabá, 17/12/2018.

**KARISIA GODA CARDOSO PASTOR ANDRADE**  
Supervisora de Controle Externo de Previdência

Confirmo a informação.

**EDUARDO BENJOINO FERRAZ**  
Secretário de Controle Externo de Previdência

