



PROCESSO Nº : 28.282-0/2017 (AUTOS DIGITAIS)
ASSUNTO : RECURSO ORDINÁRIO
(ACÓRDÃO Nº 484/2017-TP)
UNIDADE : CONSÓRCIO PÚBLICO INTERMUNICIPAL DE GESTÃO DOS REGIMES
PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS MUNICÍPIOS MATO-
GROSSENSES - CONSPREV
RECORRENTE : PEDRO FERREIRA DE SOUZA
RELATOR : CONSELHEIRO INTERINO LUIZ CARLOS PEREIRA

PARECER Nº 52/2019

EMENTA:

RECURSO ORDINÁRIO. CONSÓRCIO PÚBLICO INTERMUNICIPAL DE GESTÃO DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS MUNICÍPIOS MATO-GROSSENSES - CONSPREV. MEDIDA CAUTELAR CONCEDIDA MEDIANTE O JULGAMENTO SINGULAR Nº 1.394/LCP/2017 E CONFIRMADA EM PARTE PELO ACÓRDÃO 484/2017. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES NA INSTITUIÇÃO E OPERACIONALIZAÇÃO DE CONSÓRCIO PÚBLICO. OFENSA AO CARÁTER COMPETITIVO DE LICITAÇÃO PÚBLICA. MANIFESTAÇÃO PELO CONHECIMENTO E NÃO PROVIMENTO DO RECURSO INTERPOSTO, MANTENDO-SE A MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA.

1. RELATÓRIO

1. Tratam os autos de **recurso ordinário** interposto pelo **Sr. Pedro Ferreira de Souza**, Presidente do Consórcio público Intermunicipal de Gestão dos regimes próprios de Previdência Social dos Municípios Mato-Grossenses (CONSPREV) em face do **Acórdão nº 484/2017-TP**, publicado em 22/12/2017.

2. O dito **Acórdão nº 484/2017-TP** homologou, em parte, a medida cautelar deferida por meio da Decisão Singular nº 1394/LCP/2017, que determinou ao CONSPREV (Consórcio público Intermunicipal de Gestão dos regimes próprios de



Previdência Social dos Municípios Mato-Grossenses) que se abstinhasse 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. Os termos da decisão colegiada são os que seguem abaixo transcritos¹:

ACORDAM os Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas, nos termos do artigo 82, parágrafo único, da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), c/c os artigos 79, IV, e 302 da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), por maioria, acompanhando o voto do Relator, alterado oralmente em sessão plenária para acolher a proposição do Conselheiro Interino João Batista Camargo no sentido de não homologar apenas o primeiro item da medida cautelar (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), e de acordo com o Parecer nº 5.752/2017 do Ministério Público de Contas, em HOMOLOGAR, EM PARTE, a Medida Cautelar adotada por meio da Decisão Singular nº 1394/LCP/2017, divulgada no DOC do dia 14-11-2017, sendo considerada como data da publicação o dia 16-11-2017, edição nº 1239, nos autos da presente Representação de Natureza Interna acerca de irregularidades na execução do Contrato da Ata de Registro de Preços nº 01/2017, originada do Pregão Presencial nº 01/2017, formulada em desfavor do Consórcio Público Intermunicipal de Gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social dos Municípios Matogrossenses - Consprev, gestão do Sr. Pedro Ferreira de Souza, neste ato representado pela procuradora Lieda Rezende Brito – OAB/MT nº 12.816, sendo o Sr. Edson Jacintho da Silva – representante legal do Consórcio Gestor RPPS, cuja decisão determinou: 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 nº 01/2017, decorrente do Pregão Presencial nº 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 nº 14/2007; B) a intimação, com fulcro no artigo 257, III, da Resolução nº 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 nº 01/2017, decorrente do Pregão Presencial nº 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 nº 14/2007, após homologada a medida cautelar pelo Tribunal Pleno, seria dada oportunidade de manifestação aos

1 Documento digital nº 340435/2017



representados e ao litisconsorte, para que, em querendo, apresentassem suas contrarrazões, no prazo de 15 dias a contar da ciência da notificação; excetuando apenas a homologação da medida cautelar quanto ao seu item 1: “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”.

3. Contextualizando-se, a Secretaria de Controle Externo de Previdência Social, ao analisar contratos de licitação no âmbito do CONSPREV, propôs a presente representação de natureza interna, requerendo a concessão de medida cautelar no sentido de suspender a execução do objeto do Pregão Presencial nº 01/2017 do consórcio, bem como novas adesões pelos Regimes Próprios de Previdência dos Municípios Mato Grossenses ao citado consórcio.

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

5. A parte dispositiva do referido julgamento monocrático foi proferido nos seguintes termos (grifos originais):

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 Nº 01/2017, DECORRENTE DO PREGÃO PRESENCIAL Nº 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;

II - 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 Nº 01/2017, DECORRENTE DO PREGÃO PRESENCIAL Nº 001/2017;

III – NOTIFICAR, o CONSPREV, na pessoa de seu gestor, Sr. Pedro Ferreira de Souza e o CONSÓRCIO GESTOR RPPS, na pessoa de seu representante

² Processo nº 282820/2017 - documento digital nº 310099/2017.



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;**

6. O **Ministério Público de Contas** apresentou manifestação nos autos originários da representação de natureza interna (Processo nº 282820/2017) mediante o Parecer nº 5.752/2017 (documento digital 318984/2017), no sentido da homologação da medida cautelar concedida.

7. Em seguida, o gestor apresentou recurso de agravo (documentos externos nº 320294 e nº 320296/2017) em face da **Decisão Singular nº 1.394/LCP/2017³**, tendo este **Parquet de Contas** opinado, por meio do **Parecer 5954/2017⁴**, pelo conhecimento e não provimento do recurso interposto, mantendo-se a medida cautelar deferida.

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

9. No voto condutor (documento digital nº 44728/2018) do Acórdão nº 51/2018 – TP, o Conselheiro afirma, em apertada síntese, que é cabível o Recurso de Agravo por um curto lapso temporal, compreendido entre a decisão singular proferida pelo Relator concedendo a tutela pretendida e a sua homologação pelo Tribunal Pleno por meio de decisão colegiada. Neste contexto, a homologação da medida cautelar pelo Tribunal Pleno, consoante Acórdão nº 484/2017 (publicado em 22/12/2017), induziu à perda do objeto do Recurso de Agravo interposto pelo gestor do CONSPREV.

10. Inconformado, o Sr. Pedro Ferreira de Souza apresentou o **recurso ordinário⁵** alhures mencionado, alegando, **preliminarmente**, cerceamento do direito de

3 Documento digital nº 310099/2017.

4 Documento digital nº 326767/2017 – Parecer nº 5954/2017.

5 Documento externo nº 22595/2018.



defesa em razão da homologação da medida cautelar sem a análise dos argumentos de defesa apresentados no recurso de agravo e de incompetência do Conselheiro Substituto para a relatoria das Contas de Consórcio Público de Entes Municipais, e, **no mérito**, requer o provimento do recurso ordinário interposto, cancelando a medida cautelar anteriormente determinada.

11. Em **relatório técnico recursal** (documento digital nº 253865/2018), a equipe técnica rebateu os argumentos do recorrente, manifestando ainda pela manutenção dos achados de auditoria constantes do relatório técnico preliminar.

12. Em seguida, vieram os autos ao **Ministério Público de Contas** para manifestação ministerial.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Dos pressupostos de admissibilidade recursal

13. O *Parquet* de Contas entende estarem presentes os requisitos de admissibilidade da peça recursal, quais sejam, o cabimento, a legitimidade, o interesse processual e a tempestividade.

14. O recorrente é parte legítima, que manifestou seu interesse recursal tempestivamente, além de ostentar interesse recursal, dada a existência de sucumbência. Ademais, o recurso ordinário é a modalidade recursal adequada para impugnar as deliberações proferidas pelo Tribunal Pleno e pelas Câmaras, nos termos do art. 270, I, do Regimento Interno do TCE/MT.

15. Desta forma, o recurso ora analisado deve ser **conhecido**.

2.2. Preliminares

2.2.1. Da preliminar de cerceamento de defesa

16. Alega o **recorrente** que a medida cautelar foi submetida à homologação pelo Tribunal Pleno, sem a análise dos argumentos expostos no bojo do recurso de agravo interposto pelo gestor.

17. Aduz o recorrente que os argumentos de defesa apresentados em sede



de recurso sequer constam no voto apresentado pelo Conselheiro Relator quando da homologação da cautelar e que a ausência de análise das razões do agravo, inicialmente interposto, foi reconhecida no Plenário deste Tribunal, tendo os Conselheiros entendido que o fato não trouxera prejuízo ao recorrente, tendo em vista que as razões recursais poderiam ser analisadas em sede de recurso ordinário.

18. Todavia, entende o recorrente que a proposta de receber o agravo como recurso ordinário não teria amparo legal no regimento interno desta Corte, razão pela qual requer a nulidade do julgamento.

19. Em análise da preliminar suscitada, a equipe técnica assim se pronunciou (grifos originais):

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.**⁶

20. O **Ministério Público de Contas** entende que a preliminar de cerceamento de defesa suscitada pelo recorrente não merece ser acolhida.

21. De fato, nenhum prejuízo foi acarretado à defesa do gestor, uma vez que os argumentos expostos em sede de recurso de agravo puderam ser repetidos no bojo do presente recurso ordinário e serão analisados tanto pelo *Parquet* de Contas como pelo Conselheiro Relator.

22. Outrossim, convém ressaltar que, no caso em análise, não se tratou de fungibilidade recursal. Apenas foi oportunizado o direito ao recorrente de interpor recurso ordinário apresentando as mesmas razões do recurso de agravo que não fora conhecido pelo Pleno anteriormente.

23. Ademais, há previsão expressa no Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso (Resolução Normativa nº 14/2007) do princípio da fungibilidade recursal, vide abaixo:

Art. 274. Salvo hipótese de má-fé e de ato meramente protelatório, as partes interessadas não poderão ser prejudicadas pela interposição de um recurso por outro, desde que interposto no prazo legal.

⁶ Documento digital nº 253865/2018, pág. 8.



Parágrafo único. **Se for reconhecida a inadequação processual do recurso, satisfeitos os requisitos de admissibilidade, o mesmo será processado de acordo com o rito do recurso cabível. (grifou-se)**

24. Diante do exposto, o **Ministério Público de Contas** opina pelo **afastamento** da preliminar de cerceamento de defesa.

2.2.2 Da preliminar de incompetência do Conselheiro Substituto para a relatoria das Contas de Consórcio Público de Entes Municipais

25. Inicialmente, o recorrente informa que as contas anuais do exercício de 2017 do CONSPREV 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.

26. Entretanto, o **recorrente** apresenta o disposto no art. 9º da Lei 11.107/2005. Pela sua interpretação, referida lei seria de regência hierárquica superior às normas infralegais e atribuiria responsabilidade pela fiscalização contábil, operacional e patrimonial do consórcio público ao Tribunal de Contas competente para julgar as contas do Chefe do executivo representante legal do consórcio.

27. Em virtude do CONSPREV ter como representante legal o Prefeito Municipal de Jauru, o recorrente entende que o Conselheiro responsável pela fiscalização do consórcio seria o mesmo para julgar as contas da Prefeitura de Jauru, de competência do Conselheiro Luiz Henrique Lima.

28. Argumenta ainda que, ao se levar em conta apenas os Conselheiros Substitutos na distribuição dos processos, e não os Conselheiros Titulares, o rol se restringiria a apenas 06 (seis) julgadores e não a 07 (sete), o que prejudicaria seu direito de defesa.

29. Ao final, requer que o atual relator se declare incompetente, sob pena de nulidade dos atos decisórios por ele praticados.

30. Em análise técnica da preliminar suscitada, a unidade instrutiva opinou pelo seu afastamento.

31. **O Ministério Público de Contas entende que a preliminar levantada não merece guarida.**

32. O dispositivo normativo citado pelo recorrente (art. 9º, da Lei 11.107/2005), apenas determina qual a Corte de Contas competente para julgar as



contas do consórcio público, mormente, nos casos em que envolvam a União, Estado e Municípios, vide abaixo:

Art. 9º A execução das receitas e despesas do consórcio público deverá obedecer às normas de direito financeiro aplicáveis às entidades públicas.

Parágrafo único. **O consórcio público está sujeito à fiscalização contábil, operacional e patrimonial pelo Tribunal de Contas competente para apreciar as contas do Chefe do Poder Executivo representante legal do consórcio**, inclusive quanto à legalidade, legitimidade e economicidade das despesas, atos, contratos e renúncia de receitas, sem prejuízo do controle externo a ser exercido em razão de cada um dos contratos de rateio. (grifou-se)

33. Não significa dizer que o dispositivo acima transcrito determinou, inclusive, a relatoria para julgamento das contas dos consórcios públicos no âmbito dos Tribunais de Contas.

34. Quanto à alegação de que a redução de Conselheiros de 6 (seis) para 7(sete) prejudicaria o direito de defesa do gestor, também não merece prosperar.

35. Considerada a atual conjuntura do Tribunal de Contas do Mato Grosso na qual, à exceção do Presidente desta Casa, todos os outros Conselheiros estão afastados por decisão judicial, sendo as respectivas cadeiras ocupadas pelos Conselheiros Substitutos, a redistribuição processual far-se-á necessariamente apenas entre estes, uma vez que o Presidente desta Corte não participa da distribuição processual, segundo a Resolução Normativa nº 14/2007 (Regimento Interno do TCE/MT).

36. Nestes termos, o **Ministério Público de Contas** entende que a preliminar suscitada deve ser **afastada**.

2.3 Mérito

37. De início, ressalta-se que a fundamentação adotada neste parecer restringir-se-á aos pontos que, por sua relevância, repercutirão na formação de juízo quanto ao mérito do presente recurso.

38. Conforme relatado, por meio da **Decisão nº 1.394/LCP/2017⁷**, o Conselheiro Relator **conheceu** a representação de natureza interna proposta pela unidade instrutiva (Processo nº 282820/2017) e **concedeu medida cautelar** para que o Consórcio Intermunicipal de Gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social dos

⁷ Processo nº 282820/2017 - documento digital nº 310099/2017.



Municípios Mato-Grossenses – CONSPREV se abstenha de aceitar qualquer adesão de novos Municípios, bem como de praticar ou permitir que se pratiquem quaisquer novos atos inerentes à execução do contrato da Ata de Registro de Preços nº 01/2017, decorrente do Pregão Presencial nº 001/2017.

39. Inicialmente, a decisão fora atacada por via de agravo que não foi conhecido pelo Tribunal Pleno, por perda de objeto do recurso interposto conforme relatado.

40. Por meio do **Acórdão nº 484/2017-TP** esta Corte de Contas **homologou, em parte, a medida cautelar** deferida por meio da Decisão Singular nº 1394/LCP/2017, que determinou ao CONSPREV (Consórcio público Intermunicipal de Gestão dos regimes próprios de Previdência Social dos Municípios Mato-Grossenses) que se abstinhasse 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 01/2017⁸.

41. Inconformado com a decisão colegiada acima mencionada, o **gestor** interpôs o presente **recurso ordinário** mediante o qual alega, em apertada síntese, que o CONSPREV não foi constituído como única unidade gestora do RPPS de todos os entes que a ele aderirem, seja por vedação legal, seja porque todos os Municípios que participam do consórcio possuem RPPS's criados por lei e com unidade gestora instituída.

42. Alega ainda que a criação do consórcio não teve como motivação a burla à realização de procedimento licitatório, mas sim, uma alternativa jurídica viável para os municípios em conformidade com diversas determinações emanadas por este Tribunal.

43. Sustenta ainda 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, tendo o CONSPREV o objetivo de desenvolver a capacidade administrativa, técnica e financeira dos serviços prestados

8 Documento digital nº 340435/2017



pelos RPPS, ligados à atividade meio, continuando sob responsabilidade do RPPS a atividade fim.

44. No que diz respeito às irregularidades no **Pregão Presencial nº 01/2017**, consignou que, ao contrário do que foi apontado no relatório técnico inaugural, não houve qualquer **restrição ao caráter competitivo** com a inclusão de cláusula que exigiria um número fixo de 03 (três) empresas para a operacionalização do passivo previdenciário dos RPPS e 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.

45. Assim, sustenta 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.

46. Acerca da **contratação de empresas prestadoras dos serviços advocatícios e de contabilidade**, em detrimento da realização de concurso público para tais funções, pontuou que as atividades são comuns e complementares entre si, razão pela qual seriam **consorciáveis**. Destacou que por serem privativas de determinadas profissões, acrescida à indivisibilidade e individualidade das atividades a serem exercidas pelo consórcio de empresas, torna obrigatória a exigência de formação do consórcio empresarial.

47. Alega ainda que a gestão de passivo e ativo previdenciário foge ao conhecimento médio e implica o domínio de uma multidisciplinariedade de matérias na área jurídica, contábil, previdenciária, administrativa, cível e de gestão pública.

48. Afirma ser evidente que se trata de atividade especializada, cujos resultados positivos dependem da atuação conjunta de profissionais de várias áreas com amplo e profundo conhecimento de regime próprio de previdência social.

49. Ademais, alega que o contrato advindo da licitação é de **grande vulto**, pois terá vigência de 05 (cinco) anos e o valor anotado na planilha de estimativa de gastos deve ser multiplicado por 05 (anos), atendendo, assim, à vultuosidade definida pela jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

50. Destacou, ainda, quanto ao preço estabelecido pelo Pregão Presencial, que o referencial utilizado no edital pautou-se nas mesmas bases adotadas durante “o



único modelo de gestão de passivo e do ativo previdenciário existente no país, que foi a licitação realizada no âmbito do Programa AMM-PREV”.

51. Ademais, asseverou que os preços praticados no âmbito do Programa AMM-PREVI demonstraria a economicidade almejada pela Administração.

52. Acerca da vantajosidade à Administração Pública proporcionada pelo CONSPREV, consignou que **os percentuais atinentes aos preços contratados são inferiores aos previstos pelo Consórcio anterior.**

53. Registra que o CONSPREV instituiria valores inferiores aos cobrados 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.

54. Outrossim, alega que o valor fixado abaixo do limite da taxa administrativa tornaria a contratação vantajosa para os Municípios.

55. Assim, defende que a adesão ao CONSPREV viabiliza uma vantajosidade técnica aos Municípios, haja vista ser uma aperfeiçoamento da experiência cristalizada no Programa AMM-PREVI, por um custo menor aos RPPS dos Municípios que vierem a se consorciar.

56. Ao final, pugnou pelo conhecimento e provimento do presente Recurso de Agravo, para que, no mérito, seja reformada a decisão atacada, para derrubar a medida cautelar concedida no bojo desta representação.

57. **Em análise das razões recursais, o Ministério Público de Contas mantém seu posicionamento já exarado por meio do Parecer nº 5.687/2017, pela manutenção e homologação da medida cautelar deferida pela Decisão nº 1394/LCP/2017.**

58. A princípio, é imperioso salientar que abundam nos autos desta representação interna (Processo nº 282820/2017) indícios de que a constituição do Consórcio Intermunicipal de Gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social dos Municípios Mato-Grossenses – CONSPREV teve como finalidade primordial possibilitar a realização de licitações para a terceirização de serviços transferidos pelos RPPS, já que restou 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.

59. Sobre a constituição do Consórcio o recorrente alega que o CONSPREV não foi constituído como única unidade gestora do RPPS.

60. Tal alegação parece frágil, porquanto é explícita a presença, no ato de constituição do Consórcio, de **finalidades gerais e específicas que sobrepujam o gerenciamento indireto da concessão, do pagamento e a da manutenção dos benefícios previdenciários** devidos pelos respectivos regimes próprios, na forma do estatuído pelo § 2º do artigo 10 da Portaria MPS nº 402/2008, pois, entre aquelas encontra-se, entre outras, a finalidade de “representar o conjunto dos entes **PERANTE QUALQUER OUTRA ENTIDADE (...)**”, de realizar todos os serviços atuariais “necessários ao cumprimento das obrigações do RPPS junto ao Ministério da Previdência Social”, de “gerir o ativo previdenciário dos seus Regimes Próprios de Previdência Social”, dentre outras.

61. Conforme asseverou o Conselheiro Relator na Decisão Singular nº 879/LCP/2017, não é apenas o pagamento dos benefícios que constitui competência exclusiva das unidades gestoras dos RPPS, e sim **a administração, o gerenciamento e a operacionalização, incluindo a arrecadação e a gestão de recursos e fundos previdenciários, a concessão, o pagamento e a manutenção dos benefícios**, nos termos do artigo 2º, inciso V, da Orientação Normativa MPS/SPS Nº 02/2009 e do § 1º, do artigo 10, da Portaria nº 402/2008 do Ministério da Previdência Social.

62. Outro ponto que merece destaque é a alegação do recorrente de que todos os Municípios que até o presente momento ratificaram o Protocolo de Intenções o fizeram com a vedação expressa de transferência das atividades fins do RPPS para terceiros.

63. Com efeito, apesar de o recorrente ter ressaltado os Municípios consorciados estabeleceram a vedação à transferência das atividades fins do RPPS para terceiros, somente foi apresentada como exemplo nos autos a legislação do Município de Santo Afonso, de modo que não se pode conceber o ato legislativo específico como uma regra seguida por todos os Municípios envolvidos.

64. Outrossim, há de se evidenciar a total ausência de previsão de composição paritária dos Conselhos entre o grupo dos representantes dos empregadores e o grupo dos servidores ativos e inativos, de cada qual dos Municípios aderentes. A participação de todos os interessados nos órgãos colegiados da seguridade social é expressamente assegurada pelo art. 194, parágrafo único, inciso VII, da Constituição Federal, nestes termos:



Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Parágrafo único. Compete ao Poder Público, **nos termos da lei, organizar a seguridade social**, com base nos seguintes objetivos: (...)

VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.
(grifou-se)

65. No mesmo sentido, o art. 1º, VI da Lei Federal nº 9.717/98 estabelece que:

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

VI - pleno acesso dos segurados às informações relativas à gestão do regime e participação de representantes dos servidores públicos e dos militares, ativos e inativos, nos colegiados e instâncias de decisão em que os seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação; (grifou-se)

66. Cumpre destacar a afirmativa do recorrente manifestada no documento digital nº 320294/2017, segundo o qual, “apesar da previsão da estrutura administrativa do CONSPREV, ainda não foi possível a realização de todas as medidas necessárias à sua implementação em razão do pouco tempo de funcionamento”. Acrescenta que “pela incipiente constituição do consórcio, a sua estrutura administrativa ainda não estava completa, sequer era oportuna a realização de concurso público para tal finalidade”.

67. A afirmativa apenas corrobora a tese de que a constituição do CONSPREV consiste em indício de burla à licitação, ao concurso público e à sua finalidade gerencial, especialmente considerando o fato de que em menos de sete meses após a sua constituição, ocorrida em 11/10/2016, e sem qualquer estruturação e organização administrativa e funcional básicas, o CONSPREV deflagrou, em 02/05/2017, atos iniciais para a abertura de processo licitatório com a finalidade de contratar todos os serviços que consubstanciaram o motivo de sua instituição, conforme bem asseverou o Conselheiro Relator.

68. Destaque-se que restou evidenciada nos autos da representação de natureza interna (Processo nº 282820/2017) a completa ausência de quadro de



servidores que deveria compor a estrutura para o funcionamento do CONSPREV e para a atividade de fiscalização das atividades executadas pelo Consórcio Gestor RPPS, vencedor do Pregão Presencial nº 001/2017.

69. Prossegue o recorrente afirmando que esta Corte de Contas possui entendimento pacificado quanto à legitimidade da Associação Mato-Grossense de Municípios em realizar licitações.

70. Não merece guarida essa tese sustentada pelo recorrente, tendo em vista que o se questiona não é a legitimidade do Consórcio em realizar licitações, mas sim a forma com que o Pregão Presencial nº 01/2017 ocorreu, em possível ofensa a princípios da legalidade, isonomia, impessoalidade, vantajosidade, economicidade e moralidade, como assim bem destacou o Conselheiro Relator.

71. Imperioso observar que o Acórdão nº 1693/2015 (RNI Processo nº 24.549-6/2013), o qual tratou da continuidade do Programa AMM-PREVI, julgou irregularidades que não possuem correspondência ou identidade com a situação aqui tratada, não servindo de parâmetro para justificar, de forma automática, a realização do Pregão Presencial nº 01/2017, que possui especificidades graves as quais podem culminar na nulidade do processo licitatório, como a restrição ao caráter competitivo do certame, possíveis falhas na composição dos custos unitários para a formulação da estimativa do preço do objeto e no quantitativo de pessoal a ser empregado na prestação dos serviços, dentre outras.

72. Ainda, observa-se que a vantajosidade do referido certame para os RPPS e a competitividade do processo licitatório restaram completamente prejudicados em razão 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.

73. Cabe destacar, assim como o fez o Conselheiro Relator na manutenção da medida cautelar, que a licitação de serviços de operacionalização do passivo e ativos previdenciários, sem orçamento detalhado em planilhas que demonstrem a composição de **todos os custos unitários** para a formulação da estimativa do preço do objeto, levando em consideração apenas a obrigatoriedade na observância do



estabelecimento de taxa de administração dos RPPS em valor inferior ao limite de 2%, não se traduz na melhor técnica para formação do preço a ser ofertado.

74. De fato, devem ser considerados outros fatores que influenciam neste resultado, tais como a justiça do preço, a aceitabilidade e razoabilidade mercadológica, bem como a economia de escala que ocorre quando o custo médio de produção fica mais barato à medida que aumenta a quantidade de produção, mantendo-se inalterados os custos fixos.

75. Sobre a contratação dos serviços advocatícios, de contabilidade e de serviços previdenciários, de forma consorciada, o recorrente pontuou que as atividades são comuns e complementares entre si, razão pela qual seriam consorciáveis. Destacou que por serem privativas de determinadas profissões, acrescida à indivisibilidade e individualidade das atividades a serem exercidas pelo consórcio de empresas, torna obrigatória a exigência de formação do consórcio empresarial.

76. Assevera, ainda, que o contrato advindo da licitação é de grande vulto, pois teria vigência de 05 (cinco) anos e o valor anotado na planilha de estimativa de gastos deveria ser multiplicado por 05 (anos), atendendo, assim, à vultuosidade definida pela jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

77. O *Parquet* de Contas entende que também não merece ser acolhida a tese do recorrente acerca da plausibilidade da exigência de **exatamente três empresas** para comporem o Consórcio.

78. 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, singularmente, atenderem a todos os requisitos de habilitação exigidos no edital, casos em que a participação em consórcio ampliaria o leque de concorrentes, consoante entendimento do Tribunal de Contas da União.

79. Assim, embora seja uma decisão que se insere no âmbito da discricionariedade administrativa, nos termos do caput do art. 33 da Lei nº 8.666/1993, quando houver a opção da Administração pela restrição à participação de consórcios na licitação, **tal escolha deve ser precedida das devidas justificativas no respectivo processo administrativo, especialmente quando a vedação representar risco**



à competitividade do certame, como parece ser o caso sob análise.

80. Ademais, a alegação de que na sociedade atual não se encontram profissionais habilitados para atuar no ramo previdenciário é destituída de lastro probatório.

81. Consta da peça recursal a alegação de que várias empresas solicitaram o edital do Pregão Presencial nº 001/2017 e que nenhuma delas interpôs recurso acerca da exigência de participação em consórcio de empresas. A afirmação não tem o condão de demonstrar a regularidade do certame licitatório, tendo em vista que a ausência de recursos administrativos na fase licitatória não significa, necessariamente, que inexistiu ofensa ao caráter competitivo do certame.

82. Aos olhos do Ministério Público de Contas também parece desarrazoada a estipulação de um número fixo de empresas consorciadas como exigência para participação do Pregão Presencial, já que a Administração Pública não pode estabelecer condições não previstas expressamente em lei, principalmente quando restritivas ao caráter competitivo da licitação.

83. O caso sob análise não parece requerer a formação de consórcio.

84. Primeiro, porque se a licitação fosse realizada separadamente para a execução dos serviços específicos, as empresas no mercado teriam, sozinhas, condições de realizar o objeto da licitação.

85. Segundo, o consórcio, em razão da transitoriedade que lhe é peculiar, mostra-se mais adequado para a consecução de objeto certo e determinado no tempo, a exemplo de obras, diversamente do que ocorre na espécie, em que se busca a contratação de serviços que rotineiramente fariam parte das atividades do CONSPREV e, indiretamente, dos RPPS a ele vinculados.

86. Neste ponto, cabe colacionar importante trecho da decisão que afastou a retratação da decisão cautelar, nestes termos:

Conforme assinalado na decisão agravada, da leitura do Termo de Referência, observa-se que, dar continuidade aos serviços já prestados pelo Programa AMM-PREVI, foi uma das justificativas principais para a formação do CONSPREV e para a contratação de empresas privadas consorciadas.

Diante desse quadro, não afasto a plausibilidade da tese de que a cláusula de restrição do certame foi imposta como meio para direcionar a realização do Pregão Presencial nº 001/2017 em favor das empresas que já prestavam serviços ao Programa AMM-PREV em afronta ao



disposto nos arts. 3º, caput, § 1º, e 7º, § 5º, da Lei nº 8.666/1993 c/c o art. 9º da Lei nº 10.520/2002.

87. Este *Parquet* de Contas comunga da preocupação externada pelo Conselheiro Relator, haja vista que existem fortes indícios de direcionamento em favor das empresas que já prestavam serviços ao Programa AMM-PREVI.

88. Segundo o recorrente, quanto ao preço estabelecido pelo Pregão Presencial, o referencial utilizado no edital pautou-se nas mesmas bases adotadas durante “o único modelo de gestão de passivo e do ativo previdenciário existente no país, que foi a licitação realizada no âmbito do Programa AMM-PREV” e que “ que os preços praticados no âmbito do Programa AMM-PREVI demonstraria a economicidade almejada pela Administração”.

89. Quanto a este ponto, destaque-se que esta Corte de Contas possui entendimento consolidado na Resolução de Consulta nº 20/2016-TP acerca da necessidade da Administração Pública utilizar-se de instrumentos voltados à obtenção de preços mais favoráveis, adotando amplitude e rigor metodológico proporcionais à materialidade da contratação e aos riscos envolvidos, como se vê:

RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 20/2016 – TP

Ementa:TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO. REEXAME DA TESE PREJULGADA NA RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 41/2010. LICITAÇÃO. AQUISIÇÕES PÚBLICAS. BALIZAMENTO DE PREÇOS.1)A pesquisa de preços de referência nas aquisições públicas deve adotar amplitude e rigor metodológico proporcionais à materialidade da contratação e aos riscos envolvidos, não podendo se restringir à obtenção de três orçamentos junto a potenciais fornecedores, mas deve considerar o seguinte conjunto (cesta) de preços aceitáveis: preços praticados na Administração Pública, como fonte prioritária; consultas em portais oficiais de referenciamento de preços e em mídias e sítios especializados de amplo domínio público; fornecedores; catálogos de fornecedores; analogia com compras/contratações realizadas por corporações privadas; outras fontes idôneas, desde que devidamente detalhadas e justificadas. 2) Nos processos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, inclusive aqueles amparados no art. 24, I, II, da Lei nº 8.666/1993, devem ser apresentadas as respectivas pesquisas de preços, nos termos do art. 26 da Lei.

90. Conforme se extrai dos autos desta Representação de Natureza Interna, o preço estabelecido pelo Pregão Presencial em análise não se respaldou em orçamento detalhado que considerasse a composição de todos os custos unitários de cada serviço a ser licitado, baseando-se somente nos percentuais firmados no Protocolo de Intenções do CONSPREV, em desacordo com o mandamento do art. 7º,§ 2º, inc. II, da Lei 8.666/90.



91. A alegação de que o parâmetro adotado como referencial de preço foi o “único modelo de gestão do passivo e do ativo previdenciário existente no país, consubstanciado na licitação realizada no âmbito do Programa AMM-PREVI” não se sustenta, haja vista que o preço licitado **pautou-se em percentuais aleatórios**, não justificados, incidentes sobre o valor das remunerações, proventos e pensões dos segurados vinculados a cada RPPS, não se afigurando como meio idôneo para a composição dos custos e despesas.

92. Reafirma-se, portanto, 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 atacada.

93. Isto posto, o **Ministério Público de Contas** opina pelo **conhecimento** do presente Recurso Ordinário e pelo seu **não provimento, mantendo-se inalterados os termos do Acórdão nº 484/2017-TP** que homologou, em parte, a medida cautelar deferida por meio da Decisão Singular nº 1394/LCP/2017, que, por sua vez, determinou ao CONSPREV (Consórcio público Intermunicipal de Gestão dos regimes próprios de Previdência Social dos Municípios Mato-Grossenses) que se abstinhasse 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.

94. Por fim, informe-se que a unidade instrutiva ao invés de se ater ao mérito do recurso, se antecipou, realizando análise recursal como se fosse uma defesa do gestor acerca dos apontamentos de auditoria levantados no relatório técnico preliminar.

95. Entende-se que este não é o momento oportuno para este *Parquet* de Contas se manifestar quanto ao mérito destas irregularidades, tendo em vista que ainda não foi oportunizado o direito de defesa ao responsável especificamente quanto aos achados de auditoria.

3. CONCLUSÃO



96. Pelo exposto, levando-se em consideração o que consta nos autos, o **Ministério Público de Contas**, instituição permanente e essencial às funções de fiscalização e controle externo do Estado de Mato Grosso (artigo 51 da Constituição Estadual), no uso de suas funções institucionais, ao tempo em que **ratifica** os argumentos de mérito contidos nos Pareceres nº 2.193/2016 e nº 4.368/2016, **manifesta**:

a) pelo **conhecimento** do recurso ordinário interposto pelo Sr. Pedro Ferreira de Souza, já que foram atendidos os requisitos estabelecidos no art. 273 do Regimento Interno do TCE/MT;

b) **no mérito**, pelo seu **não provimento**, mantendo-se inalterados os termos do **Acórdão nº 484/2017-TP**.

É o parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 25 de janeiro de 2019.

(assinatura digital)⁹
WILLIAM DE ALMEIDA BRITO JÚNIOR
Procurador Geral de Contas Adjunto

9. Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa Nº 9/2012 do TCE/MT.