



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 MOISES MACIEL

PARECER Nº 2.172/2019

RECURSO ORDINÁRIO. CONSÓRCIO PÚBLICO INTERMUNICIPAL DE GESTÃO DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS MUNICÍPIOS MATO-GROSSENSES - CONSPREV. RECURSO EM FACE AO ACÓRDÃO 484/2017, QUE HOMOLOGOU, EM PARTE, MEDIDA CAUTELAR CONCEDIDA NO JULGAMENTO SINGULAR Nº 1.394/LCP/2017. APRESENTAÇÃO DE MEMORIAIS. RATIFICAÇÃO DO PARECER Nº 52/2019. 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 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

¹ Documento digital nº 340435/2017



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 *inaldita 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 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 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

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



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).

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 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** que, por meio do Parecer nº 52/2019, manifestou pelo conhecimento e não provimento do recurso interposto, mantendo-se a medida cautelar deferida (documento digital nº

³ Documento digital nº 310099/2017.

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

⁵ Documento externo nº 22595/2018.



3685/2019).

13. Ato contínuo, o ente jurisdicionado apresentou petição requerendo a juntada de instrumento de substabelecimento e a extração de cópia integral dos autos (documento digital nº 70847/2019).

14. Posteriormente, houve a juntada aos autos de **memoriais** por parte do recorrente CONSPREV (documento digital nº 86795/2019). Diante desta fato, por meio de Despacho, o Conselheiro Relator determinou a abertura de vistas ao *Parquet* de Contas para, querendo, manifestar-se a respeito, em observância aos princípios da cooperação e da não surpresa, dispostos nos artigos 6º e 10, ambos do CPC (documento digital nº 94996/2019).

15. É o relatório, no que necessário.

16. Segue a fundamentação.

2. FUNDAMENTAÇÃO

17. De início, ressalta-se que a fundamentação adotada neste parecer restringir-se-á às questões suscitadas nos **memoriais** apresentados pela recorrente e que, por sua relevância, repercutirão na formação de juízo quanto ao mérito do presente recurso ordinário.

18. Nesta nova manifestação acostada aos autos, o CONSPREV tece considerações sobre as atividades realizadas com o intuito de dar mais substância ao Consórcio formado em outubro de 2016, tais como: I) realização de Assembleia Extraordinária para alteração do Presidente do órgão; II) realização de termo de cooperação com o PrevVag para a cessão de servidores especializados em advocacia e contabilidade para atuação na atividade fim do Consórcio; III) futura constituição de site próprio e publicação de atos através do APLIC.

19. Aduz que a lei nº 13.655/2018, que alterou a Lei de Introdução ao Direito Brasileiro, consistiu em meio de aproximar os Fatos ao Direito, de forma que ao longo de um processo a ré pode se organizar, refazer seus atos e se enquadrar nas determinações do Tribunal de Contas, sem maior prejuízo à população beneficiária.

20. Defende a eficiência técnica e economia financeira da unicidade da prestação dos serviços de assessoria jurídica, software gerenciador de RPPS e software Contábil e Portal da Transparência, nos moldes contratados através do Pregão



Presencial nº 01/2017. Neste sentido, colaciona os valores auferidos de forma segregada e independente para todos os serviços acima mencionados, em especial através de 3 (três) orçamentos fornecidos por empresas que licenciam software gerenciador de RPPS.

21. Discorre ainda sobre a ganho de escala na contratação de serviços de RPPS através de um Consórcio Intermunicipal, em especial para os municípios que possuem menos de 300 (trezentos) segurados, pois alega que nenhum deles conseguiria arcar com os custos de manutenção de serviços cobrados de maneira segregada.

22. Diante destas considerações requer a revogação da medida cautelar, com a reforma do Acórdão nº 484/2017 e prosseguimento da execução do Pregão Presencial nº 01/2017.

23. Em análise dos alegações acima alinhavadas, **o Ministério Público de Contas mantém o posicionamento já exarado por meio do Parecer nº 52/2019**, pela manutenção da medida cautelar imposta pelo Acórdão nº 484/2017-TP.

24. Inicialmente cabe recapitular que a presente representação tem como objeto a própria **constituição do CONSPREV**, bem como a realização do Pregão Presencial nº 01/2017. Contudo, quanto ao primeiro apontamento, verifica-se que o Acórdão nº 484/2017-TP não homologou qualquer medida obstativa ao funcionamento do CONSPREV, mas apenas ao Pregão Presencial nº 01/2017, de forma que não cabe, neste momento processual, tecer considerações acerca das informações trazidas em memoriais acerca da viabilidade e legalidade da instituição do Consórcio.

25. Desta feita, a análise deve se limitar à suspensão do **Pregão Presencial nº 01/2017**, que almejou a contratação de consórcio constituído de uma empresa prestadora de serviço previdenciário, um escritório de advocacia e uma empresa de contabilidade, por empreitada global, para a execução de serviços técnicos de operacionalização do passivo previdenciário dos Regimes Próprios de Previdência Social dos municípios consorciados.

26. Constatou-se, em sede de **cognição sumária**, a restrição ao caráter competitivo do Pregão Presencial nº 01/2017, pois não se demonstrou, no Termo de Referência, a necessidade de constituição de consórcio, tão pouco a existência de inviabilidade técnica e econômica para que outras empresas especializadas nos



serviços requisitados não pudessem prestá-los de forma individualizada. Apurou-se, ainda, a ausência de orçamento detalhado que considerasse a composição de todos os custos unitários de cada serviço licitado para a formação dos preços.

27. A unidade instrutiva ainda apontou que a previsão edilícia de contratação de serviços advocatícios e contábeis consistem em violação do princípio constitucional do provimentos de cargos de natureza efetiva por meio de concurso público, em afronta ao art. 37, I do CF e das súmulas nº 02 e 03 – TCE/MT.

28. Sobre estes apontamentos, os memoriais trazidos pelo recorrente buscam reforçar as alegações acerca da vantajosidade da realização de contratação dos serviços de forma unificada, tese já esposada tanto em sede Recurso de Agravo, quanto de Recurso Ordinário. Todavia, a análise destes documentos demanda exame aprofundado por parte da Equipe de Auditores, e, portanto, deve ser realizado em sede de **cognição exauriente**, pois foge da natureza processual da medida cautelar.

29. Desta forma, entende-se que este não é o momento oportuno para este *Parquet* de Contas se manifestar quanto às possíveis vantagens técnicas e econômicas do Pregão Presencial nº 01/2017, por influir diretamente na análise do mérito dos achados de auditoria.

30. Portanto, naquilo que é possível ser conhecido neste momento processual, os memoriais não trouxeram elementos capazes de afastar a plausibilidade dos apontamentos realizados pelo virtuoso trabalho realizado pela unidade técnica especializada (*fumus boni iuris*) bem como não afastam o risco de realização de despesas ilegítimas e dano ao erário (*periculum in mora*).

31. Isso porque, mesmo se os argumentos trazidos em memoriais fossem capazes de, em uma análise superficial, comprovar a vantajosidade do processo licitatório nos moldes em que foi realizado, a medida cautelar ainda mostrar-se-ia necessária face a existência de discussão acerca da **constitucionalidade da contratação de serviços advocatícios e contábeis** através de procedimento licitatório, bem como da existência de **indícios de direcionamento** em favor das empresas que já prestavam serviços ao Programa AMM-PREV, conforme consigna a decisão monocrática que decretou a suspensão do certame⁶.

32. Deste modo, subsistem motivos suficientes para a manutenção da

6 Página 26/25 , documento digital nº 310099/2017



medida cautelar de suspensão do Pregão Presencial nº 01/2017.

33. Isto posto, o **Ministério Público de Contas** ratifica os termos do **Parecer nº 52/2019**, no sentido de opinar pelo **conhecimento** do Recurso Ordinário e, no mérito, 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, para determinar ao CONSPREV que se abstenha de praticar ou permitir que se pratique quaisquer novos atos referentes à execução do contrato oriundo da Ata de Registro de Preço nº 01/2017 – Pregão Presencial nº 01/2017 até o julgamento de mérito dos presentes autos.

3. CONCLUSÃO

34. 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, **ratifica os argumentos contidos no Parecer nº 52/2019 e 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, 13 de maio de 2019.

(assinatura digital)⁷

WILLIAM DE ALMEIDA BRITO JÚNIOR
Procurador Geral de Contas Adjunto

7. 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.