

CONSÓRCIO PÚBLICO

CONTRATAÇÃO - ASSESSORIA - REGIME PREVIDENCIÁRIO PRÓPRIO

PROCESSO Nº : 682020/21
 ASSUNTO : CONSULTA
 ENTIDADE : ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO PARANÁ
 INTERESSADO : APARECIDO JOSÉ WEILLER JUNIOR
 RELATOR : CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 2475/22 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta – Consórcio público – Regime previdenciário próprio – Licitação – Conhecimento e resposta.

1 DO RELATÓRIO

Trata o presente expediente de Consulta formulada pela AMP - Associação dos Municípios do Paraná, sobre contratação, via consórcio público, de empresa especializada gestão de regimes previdenciários instituídos por iniciativa de cada ente federativo.

Indagou o consulente:

- 1 - Haja vista a necessidade de alto grau de especialização específico acerca do tema, é possível aos municípios, em tese, contratarem, por meio de Consórcio Público, através de licitação, assessoria e serviços técnicos especializados no tema, a fim de manter a regularidade e legalidade dos atos administrativos correlatos ao regime previdenciário de seus servidores públicos?
- 2 - Em caso afirmativo, poder-se-á adotar, em tese, a modalidade concorrência pública do tipo técnica e preço?
- 3 - Tendo em vista a possibilidade de nem todos os municípios aderirem ao consorcio de início, caso os não aderentes queiram, posteriormente, aderir à contratação do mesmo objeto, é possível a esses municípios, em tese, realizarem a contratação por meio do sistema de registro de preços – SRP?
- 4 - Formada em tese a Ata de Registro de Preços, é possível a adesão por órgãos não participantes, desde que respeitados os limites estabelecidos nos §§3º e 4º do art. 22, do Decreto 7.892/2013?

Na peça 04, consta a juntada do Parecer Jurídico afirmando, em síntese, que sim, é possível aos municípios contratarem, por meio de Consórcio Público, através de licitação, assessoria e serviços técnicos especializados.

Assegurou já existir iniciativa de mesma natureza - COMAJA-Consórcio dos Municípios do Alto Jacuí no Rio Grande do Sul – que realizou licitação em fevereiro de 2019 para apoio aos municípios na gestão de seus RPPS e, está realizando uma segunda licitação, conforme aprovado em ATA Nº 83 – ASSEMBLEIA DO COMAJA, realizada dia 28 de abril de 2021.

Respondeu ao segundo questionamento afirmando que poderá ser adotada a modalidade concorrência pública do tipo técnica e preço, posto que, com base no que dispõe a nova Lei de Licitações, a técnica e preço é a modalidade preferencialmente indicada para contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, como é o caso, posto que o critério de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração é aferido com base na maior média ponderada, considerando-se as notas obtidas nas propostas de preços e de técnica.

Quanto ao terceiro questionamento, em sendo adotada a modalidade concorrência (ou ainda o pregão) é sim possível realizar a contratação por meio do Sistema de Registro de Preços-SRP, haja vista que o traço marcante no Sistema de Registro de Preço é justamente a permissão de aquisições compartilhadas entre os órgãos e entidades da Administração, em situações em que o objeto se destina a mais de um órgão ou entidade da Administração, ou a programas de governo. É também indicado o SRP quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela administração.

Quanto ao quarto questionamento, relativo à possibilidade de adesão por órgãos não participantes desde que respeitados os limites estabelecidos nos §§3º e 4º do art. 22, do Decreto 7.892/2013, tem-se que sim é possível tal adesão.

O feito foi distribuído a este Relator em 18 de novembro de 2021 (peça 08).

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (Informação 131/21 – peça 12) apontou dois Acórdãos com força normativa emitidos por este Tribunal em casos assemelhados.

A Coordenadoria-Geral de Fiscalização (Despacho 10/22 – peça 14) assegurou que não foram identificados impactos imediatos em sistemas ou em fiscalizações realizadas pelas Coordenadorias vinculadas a esta Coordenadoria-Geral de Fiscalização.

A Coordenadoria de Gestão Municipal (Instrução 345/22 – peça 15) respondeu aos questionamentos da seguinte forma:

1. Haja vista a necessidade de alto grau de especialização específico acerca do tema, é possível aos municípios, em tese, contratarem, por meio de Consórcio Público, através de licitação, assessoria e serviços técnicos especializados no tema, a fim de manter a regularidade e legalidade dos atos administrativos correlatos ao regime previdenciário de seus servidores públicos?

Resposta: Em observância ao conteúdo do prejulgado nº 6 do TCE/PR, apenas é admitida a contratação por meio de Consórcio Público, de serviços de assessoria ou consultoria correlatos ao regime próprio de previdência social dos entes federativos quando demonstrado de forma robusta no bojo do procedimento licitatório que as questões a serem tratadas exijam notória especialização, que se trate de objeto singular; ou que a demanda seja de alta complexidade".

2. Em caso afirmativo, poder-se-á adotar, em tese, a modalidade concorrência pública do tipo técnica e preço?

Resposta: Desde que devidamente demonstrado no caso concreto os requisitos previstos em lei para a utilização do tipo licitatório técnica e preço, bem como desde que observado o prejulgado nº 6, nos termos do que fora exposto na resposta ao questionamento anterior, mostra-se viável a utilização da modalidade de concorrência do tipo técnica e preço.

3. Tendo em vista a possibilidade de nem todos os municípios aderirem ao consórcio de início, caso os não aderentes queiram, posteriormente, aderir à contratação do mesmo objeto, é possível a esses municípios, em tese, realizarem a contratação por meio do sistema de registro de preços – SRP?

Resposta: A contratação de serviços técnicos especializados de consultoria é incompatível com o sistema de registro de preços.

4. Formada em tese a Ata de Registro de Preços, é possível a adesão por órgãos não participantes, desde que respeitados os limites estabelecidos nos §§3º e 4º do art. 22, do Decreto 7.892/2013?

Resposta: Prejudicada.

O Ministério Público de Contas (Parecer 130/22 – PGC – peça 16) opinou pelas seguintes respostas:

i) Ressalvadas as considerações acerca da viabilidade jurídica para a criação de Consórcio pelos Municípios para apoio à gestão dos seus RPPS, apenas é admitida a contratação de serviços de assessoria ou consultoria correlatos ao regime próprio de previdência social dos entes federativos, quando demonstrado de forma robusta no bojo do procedimento licitatório que as questões a serem tratadas exijam notória especialização, que se trate de objeto singular; ou que a demanda seja de alta complexidade, em observância ao conteúdo do prejulgado nº 6 do TCE/PR;

ii) Desde que devidamente demonstrado no caso concreto os requisitos previstos em lei para a utilização do tipo licitatório técnica e preço, bem como desde que observado o prejulgado nº 6, nos termos do que fora exposto no corpo do Parecer, mostra-se viável a utilização da modalidade de concorrência do tipo técnica e preço;

iii) A contratação de serviços técnicos especializados de consultoria é incompatível com o sistema de registro de preços;

iv) Prejudicada.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

2.1 ADMISSIBILIDADE

Atendidos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 38 e 39 da LC PR 113/2005 e 311 e 312 do Regimento Interno, recebo a presente consulta.

2.2 MÉRITO

Precisas foram as avaliações trazidas na instrução processual.

Como bem lembrou o Ministério Público de Contas, o art. 241, da Constituição Federal e a Lei 11.107/05, regulamentada pelo Decreto nº 6.017/07, dispõem sobre as normas gerais relacionadas à constituição dos consórcios públicos.

Do art. 6º desta lei extrai-se que a personalidade jurídica dos consórcios públicos poderá ser pública, constituindo-se no formato de associação pública,

devendo haver, para tanto, vigência das leis de ratificação do protocolo de intenções; ou privada, com o atendimento dos requisitos da legislação civil, em tudo o que não for expressamente derogado por normas de direito público, tal como ocorre com as fundações governamentais instituídas com personalidade de direito privado e com as empresas estatais¹.

Ou seja, em ambos os casos os consórcios estão adstritos às normas de direito público para contratação especializada conforme proposto na inicial desta Consulta. Ponto pacífico.

Vale mencionar as assertivas feitas pelo Ministério Público de Contas que, ao minudenciar dispositivos legais acerca dos temas relacionados – consórcios públicos e RPPS – pontuou que constitui competência exclusiva das unidades gestoras dos RPPS 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 N° 02/2009 e do § 1º, do artigo 10, da Portaria n° 402/2008 do Ministério da Previdência Social.

Acrescente-se ainda a consequência inafastável trazida pelo Parquet de Contas de que sendo vedada a formação de consórcio destinado à constituição de uma única unidade gestora do regime próprio de previdência de todos os entes que a ele aderirem, a cooperação federativa via consórcio para fins previdenciários se restringiria a desenvolver atividades de apoio à unidade gestora (atividade meio), continuando sob responsabilidade do RPPS a atividade fim.

Com isso, afasta-se a possibilidade de uma eventual criação de um consórcio cujo objetivo seja tornar-se uma unidade gestora de regime próprio de previdência dos Municípios consorciados.

No mais, as respostas aos questionamentos trazidos devem ser fornecidas à luz do que consta no texto do Prejulgado n° 06.

Não se desconhece o grau de especificidade da matéria previdenciária, tampouco a sua complexidade. Todavia, tal diversidade não deve ser usada como salvaguarda para contratações que visem atividades rotineiras da administração pública, inclusive via consórcio.

E, assim sendo, a unidade gestora não pode executar suas atividades apenas com terceirização.

Dessa forma, entendo que a resposta sugerida pelo Ministério Público de Contas à primeira pergunta atende por completo a questão analisada, motivo pelo qual, adoto-a integralmente.

¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas. São Paulo: Atlas, 2012. p. 247.

a. Haja vista a necessidade de alto grau de especialização específico acerca do tema, é possível aos municípios, em tese, contratarem, por meio de Consórcio Público, através de licitação, assessoria e serviços técnicos especializados no tema, a fim de manter a regularidade e legalidade dos atos administrativos correlatos ao regime previdenciário de seus servidores públicos?

Ressalvadas as considerações acerca da viabilidade jurídica para a criação de Consórcio pelos Municípios para apoio à gestão dos seus RPPS, apenas é admitida a contratação de serviços de assessoria ou consultoria correlatos ao regime próprio de previdência social dos entes federativos, quando demonstrado de forma robusta no bojo do procedimento licitatório que as questões a serem tratadas exijam notória especialização, que se trate de objeto singular; ou que a demanda seja de alta complexidade, em observância ao conteúdo do prejulgado nº 6 do TCE/PR;

O segundo quesito teve sua análise bem pontuada pela Coordenadoria de Gestão Municipal que destacou o art. 46, da Lei 8.666/93 como fundamento legal para a resposta.

Logo, considerando que o caput do citado artigo assegura que os tipos de licitação “melhor técnica” ou “técnica e preço” serão utilizados exclusivamente para serviços de natureza predominantemente intelectual, em especial na elaboração de projetos, cálculos, fiscalização, supervisão e gerenciamento e de engenharia consultiva em geral e, em particular, para a elaboração de estudos técnicos preliminares e projetos básicos e executivos², em tese, cumpridos tais requisitos e, observado o que consta no Prejulgado nº 06, viável seria a utilização da modalidade questionada.

Por tais motivos, proponho que a resposta seja dada nos moldes preconizados pela Coordenadoria de Gestão Municipal e acompanhados pelo Ministério Público de Contas.

b. Em caso afirmativo, poder-se-á adotar, em tese, a modalidade concorrência pública do tipo técnica e preço?

Desde que devidamente demonstrado no caso concreto os requisitos previstos em lei para a utilização do tipo licitatório técnica e preço, bem como desde que observado o prejulgado nº 6, nos termos do que fora exposto no corpo do Parecer, mostra-se viável a utilização da modalidade de concorrência do tipo técnica e preço;

O terceiro questionamento, como bem lembrado pela Coordenadoria de Gestão Municipal, é um instrumento utilizado para compras habituais, de baixa complexidade, o que não condiz com a própria consulta feita que, desde o início assegura que a contratação se justificaria ante o alto grau de especialização do tema.

Nesse passo, adota-se a proposta da Coordenadoria de Gestão Municipal para a resposta deste quesito trilhando no seguinte sentido:

c. Tendo em vista a possibilidade de nem todos os municípios aderirem ao consórcio de início, caso os não aderentes queiram, posteriormente, aderir à contratação do mesmo objeto, é possível a esses municípios, em tese, realizarem a contratação por meio do sistema de registro de preços – SRP? A contratação de serviços técnicos especializados de consultoria é incompatível com o sistema de registro de preços.

² Texto do art. 46, da Lei 8.666/93.

Por fim, a resposta ao último questionamento restou prejudicada ante a negativa do terceiro quesito.

Em face de todo o exposto, voto no sentido de que deve o Tribunal de Contas do Estado do Paraná conhecer a Consulta formulada pela AMP - Associação dos Municípios do Paraná, sobre a contratação, via consórcio público, de empresa especializada em gestão de regimes previdenciários instituídos por iniciativa de cada ente federativo, e, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

I - Haja vista a necessidade de alto grau de especialização específico acerca do tema, é possível aos municípios, em tese, contratarem, por meio de Consórcio Público, através de licitação, assessoria e serviços técnicos especializados no tema, a fim de manter a regularidade e legalidade dos atos administrativos correlatos ao regime previdenciário de seus servidores públicos?

Ressalvadas as considerações acerca da viabilidade jurídica para a criação de Consórcio pelos Municípios para apoio à gestão dos seus RPPS, apenas é admitida a contratação de serviços de assessoria ou consultoria correlatos ao regime próprio de previdência social dos entes federativos, quando demonstrado de forma robusta no bojo do procedimento licitatório que as questões a serem tratadas exijam notória especialização, que se trate de objeto singular; ou que a demanda seja de alta complexidade, em observância ao conteúdo do prejulgado nº 6 do TCE/PR;

II - Em caso afirmativo, poder-se-á adotar, em tese, a modalidade concorrência pública do tipo técnica e preço?

Desde que devidamente demonstrado no caso concreto os requisitos previstos em lei para a utilização do tipo licitatório técnica e preço, bem como desde que observado o prejulgado nº 6, nos termos do que fora exposto no corpo do Parecer, mostra-se viável a utilização da modalidade de concorrência do tipo técnica e preço;

III - Tendo em vista a possibilidade de nem todos os municípios aderirem ao consórcio de início, caso os não aderentes queiram, posteriormente, aderir à contratação do mesmo objeto, é possível a esses municípios, em tese, realizarem a contratação por meio do sistema de registro de preços – SRP?

A contratação de serviços técnicos especializados de consultoria é incompatível com o sistema de registro de preços;

IV - prejudicada;

V - determinar, após o trânsito em julgado da decisão, as seguintes medidas:

a) encaminhamento à Escola de Gestão Pública – Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca -, para os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no art. 175-D, do Regimento Interno;

b) o encerramento do Processo.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade, conhecer a Consulta formulada pela AMP - Associação dos Municípios do Paraná, sobre a contratação, via consórcio público, de empresa especializada em gestão de regimes previdenciários instituídos por iniciativa de cada ente federativo, e, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

I - Haja vista a necessidade de alto grau de especialização específico acerca do tema, é possível aos municípios, em tese, contratarem, por meio de Consórcio Público, através de licitação, assessoria e serviços técnicos especializados no tema, a fim de manter a regularidade e legalidade dos atos administrativos correlatos ao regime previdenciário de seus servidores públicos?

Ressalvadas as considerações acerca da viabilidade jurídica para a criação de Consórcio pelos Municípios para apoio à gestão dos seus RPPS, apenas é admitida a contratação de serviços de assessoria ou consultoria correlatos ao regime próprio de previdência social dos entes federativos, quando demonstrado de forma robusta no bojo do procedimento licitatório que as questões a serem tratadas exijam notória especialização, que se trate de objeto singular; ou que a demanda seja de alta complexidade, em observância ao conteúdo do prejulgado nº 6 do TCE/PR;

II - Em caso afirmativo, poder-se-á adotar, em tese, a modalidade concorrência pública do tipo técnica e preço?

Desde que devidamente demonstrado no caso concreto os requisitos previstos em lei para a utilização do tipo licitatório técnica e preço, bem como desde que observado o prejulgado nº 6, nos termos do que fora exposto no corpo do Parecer, mostra-se viável a utilização da modalidade de concorrência do tipo técnica e preço;

III - Tendo em vista a possibilidade de nem todos os municípios aderirem ao consórcio de início, caso os não aderentes queiram, posteriormente, aderir à contratação do mesmo objeto, é possível a esses municípios, em tese, realizarem a contratação por meio do sistema de registro de preços – SRP?

A contratação de serviços técnicos especializados de consultoria é incompatível com o sistema de registro de preços;

IV - prejudicada;

V - determinar, após o trânsito em julgado da decisão, as seguintes medidas:

a) encaminhamento à Escola de Gestão Pública – Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca -, para os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no art. 175-D, do Regimento Interno;

b) o encerramento do Processo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Plenário Virtual, 13 de outubro de 2022 – Sessão Virtual nº 14.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO

Presidente

ACÓRDÃO