

EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ

REPRESENTAÇÃO COM

PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR (ART. 42 DO RITCE¹)

O **Ministério Público de Contas**, por meio do Procurador de Contas que esta subscreve, no uso das atribuições previstas no art. 87-B da Lei Estadual nº 12.509/1995, vem apresentar **REPRESENTAÇÃO** a esta e. Corte de Contas, com base nos argumentos fáticos e jurídicos a seguir descritos.

1. Dos Fatos

A presente Representação tem como fundamento a análise realizada no Edital da Concorrência Eletrônica nº 001.24.04.2025-FMSS, do tipo “menor preço global” (preâmbulo do edital), promovida pelo Fundo Municipal de Seguridade Social do Município de Russas. O objeto do edital é a contratação de empresa especializada para prestação de serviços técnicos especializados, visando a compensação financeira de que trata a Lei nº 9.796/1999, auditoria financeira e atuarial do valor a receber de compensação previdenciária visando o equilíbrio financeiro e atuarial estabelecido na Constituição Federal e a revisão do passivo junto ao RGPS/INSS notificados e/ou parcelados junto à Receita Federal do Brasil – RFB e à Procuradoria da Fazenda Nacional (PGFN), para atender as necessidades dos órgãos da Administração Pública Direta, Indireta, Autarquia e Fundacional, Fundos Especiais, Sociedades.

Consta no Estudo Técnico Preliminar que a contratação tem como objetivo viabilizar a compensação financeira de que trata a Lei nº 9.796/1999, abordando com eficácia a revisão do passivo junto ao RGPS/INSS e o equilíbrio financeiro e atuarial exigido pela Constituição Federal.

A documentação do certame aponta um **valor estimado a ser contratado de R\$ 2.703.998,40 (dois milhões, setecentos e três mil, novecentos e noventa e oito reais e quarenta centavos)**.

Conforme documentação disponibilizada no Portal de Licitações dos Municípios e respectivo instrumento convocatório, **a sessão pública de apresentação das propostas está prevista para ocorrer no dia 16 de junho de 2025 às 9:00h.**

¹ Art. 42. Em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao patrimônio público ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, e existindo prova inequívoca, o relator poderá, de ofício ou mediante provocação, adotar medidas cautelares, na forma estabelecida na Lei Orgânica.

Entretanto, este MP de Contas, após análise do edital, em síntese, verificou que a continuidade do procedimento licitatório torna a administração vulnerável, visto que a contratação no formato previsto apresenta risco de dano ao erário municipal, motivo pelo qual é necessária a atuação tempestiva desta Corte de Contas, no sentido de que, no exercício da função jurisdicional de contas e do poder geral de cautela, seja determinada a suspensão do andamento do certame, dada a existência das seguintes irregularidades: i) ausência de comprovação da necessidade de contratação e ausência de parâmetro de preço da contratação e ii) ausência de descrição dos critérios de medição e pagamento.

Diante desse contexto, no exercício de sua função fiscalizatória, em defesa do interesse público e da regular aplicação do Erário municipal, este Órgão Ministerial vem requerer a este Tribunal de Contas a adoção imediata das medidas pertinentes para apuração desses indícios de irregularidades.

2. Fundamentação

2.1. Ausência de comprovação da necessidade de contratação e ausência de parâmetro de preço da contratação

A Lei nº 14.133/2021 estabelece no art. 150 a obrigatoriedade da caracterização do objeto a ser contratado, nos seguintes termos:

Art. 150. **Nenhuma contratação será feita sem a caracterização adequada de seu objeto** e sem a indicação dos créditos orçamentários para pagamento das parcelas contratuais vincendas no exercício em que for realizada a contratação, sob pena de nulidade do ato e de responsabilização de quem lhe tiver dado causa.

Já o art. 18 da Lei nº 14.133/2021 determina que na fase preparatória do processo licitatório deve ser elaborado um estudo técnico preliminar descrevendo a necessidade da contratação, informando o interesse público envolvido e definindo o objeto a ser contratado por meio de termo de referência, anteprojeto e projeto básico ou executivo, assim dispendo:

Art. 18. A **fase preparatória do processo licitatório** é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, **compreendidos**:

I - a **descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido**;

II - a **definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo**, conforme o caso;

A análise do instrumento convocatório revela que, em síntese, a Administração Municipal busca contratar uma empresa para realizar “a **coleta, organização e digitalização do acervo funcional dos servidores, bem como a reconstituição da vida laboral e vínculos previdenciários destes, visando a identificação dos períodos passíveis de compensação financeira**” (Anexo I – Estudo Técnico Preliminar).

Convém reproduzir literalmente a descrição definida no item 1. (Do Objeto)

do Edital da Concorrência Eletrônica nº 001.24.04.2025-FMSS:

1. DO OBJETO

1.1. O objeto da presente licitação é a escolha da proposta mais vantajosa para **CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS ESPECIALIZADOS, VISANDO À COMPENSAÇÃO FINANCEIRA DE QUE TRATA A LEI Nº 9.796/1999, AUDITORIA FINANCEIRA E ATUARIAL DO VALOR A RECEBER DE COMPENSAÇÃO PREVIDENCIÁRIA VISANDO O EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL ESTABELECIDO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E A REVISÃO DO PASSIVO JUNTO AO RGPS/INSS NOTIFICADOS E/OU PARCELADOS JUNTO À RECEITA FEDERAL DO BRASIL – RFB E A PROCURADORIA DA FAZENDA NACIONAL (PGFN), PARA ATENDER AS NECESSIDADES DOS ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA, INDIRETA, AUTÁRQUICA E FUNDACIONAL, FUNDOS ESPECIAIS, SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA E DEMAIS ENTIDADES CONTROLADAS, DIRETA OU INDIRETAMENTE, PELO MUNICÍPIO DE RUSSAS/CE, e seus anexos.**”

A descrição clara e sucinta do objeto é fundamental para a efetiva transparência do certame. Nesse sentido, examinando-se o **Estudo Técnico Preliminar**, não foi encontrada a descrição do objeto a ser contratado. Ao examinar o **Termo de Referência**, constatou-se que no **item 2. DAS ESPECIFICAÇÕES DO OBJETO E EXECUÇÃO** há um extenso relato dos serviços que devem constar na proposta de trabalho, conforme reproduzido a seguir:

2. DAS ESPECIFICAÇÕES DO OBJETO E EXECUÇÃO:

Os serviços especializados a serem contratados deverão atender prontamente à compensação financeira de que trata a Lei nº 9.796/1999 com a revisão do débito previdenciário com o RGPS assumido pelo Município, no entanto, conforme exposto na justificativa acima, visando assegurar e maximizar os resultados da prestação de serviços, a proposta de trabalho deverá contemplar, obrigatoriamente, os seguintes serviços:

A coleta, a organização, a juntada e a digitalização do acervo funcional de todos os aposentados e dos instituidores de pensão (de todos os benefícios ativos e cessados);

A reconstituição da vida laboral dos aposentados e dos instituidores de pensão como a identificação dos vínculos de trabalho e os respectivos vínculos previdenciários, visando a identificação de períodos de compensação financeira com o RGPS e outros RPPS (preparando para compensação com outros RPPS);

A busca e a recuperação dos documentos de prova dos vínculos de trabalho com contribuição para o RGPS junto aos “arquivos” dos órgãos de origem dos aposentados e instituidores de pensão;

O levantamento do histórico previdenciário dos ex-servidores de todos os órgãos da administração direta, indireta, autárquica e fundacionais, desde a sua criação até os dias atuais, inclusive os órgãos que foram extintos e/ou incorporados, com o objetivo de validar as Certidões de Tempo de Serviço/Contribuição emitidas pelo Município de Russas/CE;

O detalhamento dos débitos previdenciários, assumidos pelo Município de Russas/CE e parcelados junto ao RGPS/INSS, referente a todos os órgãos da administração direta, indireta, autárquica e fundacionais, com a devida individualização dos débitos parcelados por órgãos, para eventual prova dos períodos de contribuídos ao RGPS e conseqüentemente para o aproveitamento na

Compensação Financeira;

Revisão geral sobre os passivos previdenciários do RGPS visando a identificação, a apuração e a comprovação dos fatos que possibilitem eventuais reduções, compensações e/ou ressarcimentos de valores devidos ou pagos indevidamente ao RGPS de forma espontânea ou através de autuações fiscais, dentro dos procedimentos legais cabíveis, e na forma da legislação pertinente;

Efetuar a compensação financeira que trata da Lei 9.796, no âmbito dos requerimentos de compensação efetuados pelo RPPS (módulo RO) e pelo RGPS/INSS (módulo R);

Visando a garantia e a maximização dos resultados, primando pelo cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, não incorrendo no crime de renúncia de receita, a referida prestação de serviços deverá ser efetuada, obrigatoriamente, com o fornecimento dos seguintes serviços:

PARA EFETUAR A COMPENSAÇÃO FINANCEIRA DE QUE TRATA A Lei nº 9.796/1999.

A busca, organização e juntada do acervo funcional dos instituidores dos benefícios e dos ex-servidores;

Em função dos documentos funcionais dos aposentados, dos instituidores de pensão e dos ex-servidores estarem armazenados nos diversos arquivos setoriais dos órgãos de origem dos mesmos, será necessário estada de tais documentos funcionais e sejam anexados aos processos de concessão dos benefícios nos casos de aposentados e pensionistas e, para os ex-servidores nas respectivas pastas funcionais.

A proponente deverá apresentar na proposta a metodologia de trabalho para coletar, organizar e reconstituir o acervo documental do dossiê funcional dos aposentados, dos instituidores dos benefícios de pensão e dos ex-servidores, considerando os seguintes processos e documentos básicos a serem organizados e acervados:

- a. Documentos Pessoais do Servidor inativo ou do instituidor da pensão, Dados pessoais, endereço, documentos pessoais outros;
- b. Cópia CTPS, Contrato de Trabalho, Registro de Empregado ou outros documentos de prova do vínculo laboral com o Município;
- c. Processos de provimento de cargos e funções: Nomeação, Posse, Transferência, Readaptação, Reversão, Reintegração, Progressão, Promoção, Remoção, Redistribuição, Ascensão, Substituição, Designação, Exoneração;
- d. Processos referentes a Afastamentos, Férias, Licença Médica, Licença particular, Licença Prêmio, Disponibilidade de outros órgãos;
- e. Processos referentes a Tempo de Serviço: Averbações de tempo de serviços e processos de vantagens na Contagem de Tempo de Serviço;
- f. Processo de isonomias;
- g. Processos de Avaliação Funcional;
- h. Processos de Inscrição de dependentes;
- i. Processo de concessão de Benefício: contendo basicamente; documentos pessoais (Identidade, CPF, Cópia da Carteira de Trabalho com vínculos de trabalhos anteriores, certidão de casamento e outros); Histórico Laboral; Parecer jurídico sobre a concessão do benefício; Ato de Aposentadoria; Homologação do Tribunal de Contas;
- j. Processo de concessão do Benefício de Pensão: contendo basicamente; documentos pessoais (Identidade, CPF, Cópias da Carteira de Trabalho com vínculos de trabalhos anteriores, certidão de casamento e outros); Histórico

Laboral do instituidor; Parecer jurídico sobre a concessão do benefício; Ato de Pensão; Homologação do Tribunal de Contas;

k. Processos de Cessação do Benefício (aposentadoria ou pensão);

Digitalização do acervo documental dos benefícios concedidos (aposentadorias e pensões):

O objetivo desse serviço consiste na digitalização dos documentos que compõe o acervo documental dos benefícios concedidos e mantidos pelo FUNDO MUNICIPAL DE SEGURIDADE SOCIAL – FMSS DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO MUNICÍPIO DE RUSSAS/CE, os quais se encontram arquivados, tanto no FUNDO MUNICIPAL DE SEGURIDADE SOCIAL - FMSS DO MUNICÍPIO DE RUSSAS/CE, quanto no ARQUIVO MUNICIPAL DA PREFEITURA MUNICIPAL DE RUSSAS/CE e, ainda, junto aos diversos órgãos da Administração Pública Municipal. Este acervo deverá manter os documentos funcionais dos instituidores dos benefícios e o acervo da concessão e manutenção do benefício, e para o caso dos ex-servidores a comprovação do vínculo de trabalho e o histórico funcional. A digitalização deverá ser efetuada de forma a manter a indexação dos documentos por benefício, ou seja, na matrícula do benefício concedido e a consulta ao acervo deverá ser disponibilizada no mínimo por matrícula, nome e/ou CPF do titular do benefício ou pelo instituidor do benefício.

A proponente deverá apresentar na proposta a proposta de trabalho detalhada para digitalizar e indexar os documentos funcionais e os processos de concessão dos benefícios e os critérios de consulta a base de imagens.

Análise e reconstituição dos Vínculos de Trabalho dos servidores instituidores dos benefícios:

Consiste na análise da vida laboral do instituidor do benefício com a reconstituição de todos os vínculos de trabalho assumidos ao longo de sua vida laboral.

A proponente deverá apresentar na proposta a metodologia de trabalho a ser aplicada para efetuar a análise da vida laboral e a reconstituição dos vínculos de trabalho com o respectivo vínculo previdenciário dos instituidores do benefício. Considerar que, para os períodos laborados no Município, existem casos de servidores que, em determinados períodos efetuaram as contribuições ao Regime Próprio de Previdência Social do Município - FUNDO MUNICIPAL DE SEGURIDADE SOCIAL - FMSS DO MUNICÍPIO DE RUSSAS/CE e em outros ao RGPS, e ainda, os períodos vinculados ao RGPS poderão estar inclusos em parcelamentos assumidos pelo Município junto ao INSS.

Localização dos documentos de prova do vínculo com o RGPS;

Para os casos de extravio dos documentos de prova dos períodos de trabalho com contribuição para o RGPS, a proponente deverá apresentar na proposta a metodologia de trabalho a ser aplicada para a busca e localização e ou recuperação de tais documentos de prova junto ao servidor para emissão de 2º via da CTS/CTC emitido pelo RGPS/INSS.

Comprovação e o reconhecimento pelo INSS, dos períodos laborados a outros entes públicos vinculados ao RGPS;

Para os casos de servidores que averbaram tempo de serviço prestado a outros entes públicos vinculados ao RGPS (Ex. Prefeitura e outros Governos Estaduais e/ou Federal) através da Certidão de Tempo de Serviço emitido pelo próprio ente público, a proponente deverá apresentar na proposta a metodologia de trabalho para se obter o reconhecimento e a emissão da CTC pelo RGPS/INSS, referente aos respectivos períodos averbados.

Processamento e acompanhamento dos requerimentos de compensação

previdenciária junto ao RGPS;

A proponente deverá efetuar o processamento dos casos identificados e devidamente comprovados de compensação financeira junto ao RGPS, através do sistema COMPREV fornecido pela Secretaria de Previdência do Ministério da Economia. Apresentar a metodologia de trabalho para o processamento e acompanhamento dos requerimentos de compensação, considerando os procedimentos de Digitalização e Digitalização e reavaliação dos processos indeferidos. A proponente deverá apresentar uma metodologia de trabalho a ser aplicado para o processamento e acompanhamento dos requerimentos de compensação previdenciária.

Realizar o cálculo dos valores recebido através da compensação previdenciária, visando verificar se estão conforme o estabelecido pela legislação federal; e

Realizar o cálculo atuarial do valor justo visando atender o disposto na CF sobre o equilíbrio financeiro atuarial,

PARA EFETUAR A REVISÃO DO PASSIVO PREVIDENCIÁRIO COM O RGPS, VISANDO EVENTUAL REDUÇÃO DO PASSIVO PREVIDENCIÁRIO, OU A CONSTITUIÇÃO DE CRÉDITOS E/OU O APROVEITAMENTO NA COMPENSAÇÃO PREVIDENCIÁRIA DAS CONTRIBUIÇÕES EFETUADAS AO RGPS ATRAVÉS DE NOTIFICAÇÕES E PARCELAMENTOS.

a) Consiste nos serviços especializados para efetuar a análise minuciosa das confissões de débitos, das notificações e das autuações assumidas e parceladas pelo Município de Russas/CE, visando especificamente à redução do passivo previdenciário, a constituição de eventuais créditos e/ou a comprovação dos recolhimentos efetuados ao RGPS para fins de compensação Previdenciária com base na aplicação das normas legais vigentes atualmente e decisões jurisprudenciais favoráveis aos contribuintes, e em eventuais erros materiais ocorridos nos levantamentos fiscais.

b) A prestação de serviços deverá ser efetuada com o objetivo de identificar, comprovar e apurar os fatos que possibilitem a referida redução no passivo previdenciário ou a identificação e a constituição de eventuais créditos ou mesmo a comprovação de contribuições efetuadas ao RGPS para fins de Compensação Previdenciária, em instância administrativa.

c) Todos os fatos apurados deverão ser apresentados em forma de laudos técnicos com todas as análises, processamentos, evidências e comprovações para as devidas providências dos órgãos gestores, Toda a atuação e o relacionamento junto aos órgãos do Governo Federal deverão ser efetuados através dos órgãos competentes do Município, cabendo à contratada o devido assessoramento técnico através de laudos técnicos contendo todas as comprovações, apurações e as petições necessárias.

d) A proponente deverá apresentar a metodologia de trabalho detalhada, considerando no mínimo as seguintes atividades:

Levantamento e o processamento minucioso de todas as Notificações de Lançamentos de Débitos Fiscais - NFLD, as Confissões de Débitos Fiscais - CDF, os Lançamentos de Débitos Confessados - LDC e Autos de Infração - AI e outros mecanismos de Autuação adotados pelo fisco do RGPS:

Correspondem aos serviços especializados para localizar, buscar, organizar e processar todas as autuações dos órgãos da administração direta, autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista e dos Poderes, que geraram o passivo previdenciário assumido pelo Município junto ao RGPS e que estão parcelados, liquidados, ou em litígio junto à Receita Federal do Brasil ou

Ainda, examinando o item 1 do Estudo Técnico Preliminar, que discorre sobre a descrição da necessidade da contratação, constata-se que **não foi apresentada nenhuma evidência da necessidade de contratação do serviço objeto da concorrência sob análise**. Os argumentos apresentados são vagos e trazem meras suposições de existência de indébitos ou reduções nos gastos, conforme texto a seguir:

1. DESCRIÇÃO DA NECESSIDADE DA CONTRATAÇÃO

O Município de Russas/CE, por intermédio do Fundo Municipal de Seguridade Social (FMSS), enfrenta desafios significativos no que diz respeito à compensação financeira entre os regimes previdenciários, conforme disciplinado pela Lei nº 9.89/1999. Atualmente existe uma necessidade crítica de recursos devido à inadequação da infraestrutura existente e à falta de pessoal qualificado para lidar com a crescente demanda por serviços relacionados à Compensação Previdenciária. Essa situação resulta em um acúmulo de processos pendentes e na incapacidade de completar adequadamente as operações de compensação, levando a perdas financeiras substanciais para o Regime Próprio de Previdência Social do município.

A contratação se coloca como medida de interesse público, uma vez que a não realização dessa compensação compromete a capacidade da administração pública de promover o equilíbrio financeiro e atuarial conforme estabelecido pela Constituição Federal. O impacto institucional e social da não contratação desses serviços especializados inclui o agravamento das dificuldades financeiras do regime previdenciários e os riscos associados à interrupção dos serviços essenciais ou ao não cumprimento das metas estabelecidas nos planos estratégicos setoriais.

Os resultados pretendidos com a contratação incluem a efetiva realização da compensação previdenciária, o que contribuirá para o fortalecimento financeiro do fundo municipal e mitigação do passivo relacionado ao RGPS/INSS. Estes objetivos estão alinhados com o planejamento estratégico da Administração, conforme demonstrado pelo alinhamento do processo administrativo com o Plano de Contratação Anual (PCA) do exercício financeiro de 2025.

Conforme os princípios da Lei nº 14.133/2021, especialmente os artigos 5º, 6º, 11 e 18, §2º, a contratação de serviços especializados para gerenciamento da compensação financeira previdenciária é fundamental para resolver as dificuldades enfrentadas e assegurar a continuidade e eficiência dos serviços prestados pela administração pública municipal.

O Estudo Técnico Preliminar apresenta no item 3 a descrição dos requisitos da contratação, que são **especificados de forma vaga, sem definição clara do que se pretende contratar, além de não esclarecer e apresentar o benefício a administração municipal obterá com o serviço realizado**, veja-se:

3. DESCRIÇÃO DOS REQUISITOS DA CONTRATAÇÃO

Para assegurar uma contratação eficiente, transparente e eficaz de empresa especializada nos serviços de compensação financeira previdenciária, auditoria e revisão de passivos junto ao RGPS/INSS, é necessário atender a uma série de requisitos técnicos e operacionais, que garantam não apenas o cumprimento da Lei nº 9.796/1999, mas também o equilíbrio financeiro e atuarial exigido pela Constituição Federal. A contratação deve atender às necessidades específicas do Município de Russas/CE e de seus entes vinculados, especialmente no que se refere à complexidade da sistemática da COMPREV e à necessidade de apuração minuciosa dos vínculos previdenciários dos servidores.

O primeiro requisito fundamental é a expertise comprovada da empresa contratada

na execução dos serviços de compensação previdenciária, especialmente diante das dificuldades enfrentadas pelo Instituto de Previdência do Município de Russas (IPMC).

A consultoria deverá apresentar uma metodologia clara e eficiente para a coleta, organização, digitalização e análise do acervo funcional dos servidores ativos, inativos e falecidos, considerando vínculos previdenciários com o RGPS e RPPS. A ausência de estrutura interna qualificada para lidar com tais demandas justifica a contratação externa.

Outro aspecto essencial é a capacidade técnica da empresa em reconstituir a vida funcional dos servidores, considerando um histórico de aproximadamente 50 anos, Isso envolve acesso e tratamento de arquivos setoriais dispersos, bem como a análise de certidões de tempo de serviço/contribuição, identificando corretamente os períodos passíveis de compensação. Esse trabalho minucioso exige conhecimento aprofundado da legislação previdenciária e da atuação do INSS como credor do RPPS municipal.

Além disso, é imprescindível que os serviços contratados contemplem a análise dos débitos previdenciários parcelados junto ao INSS e à Receita Federal. Isso permitirá a individualização das contribuições e a eventual identificação de recolhimentos indevidos, possibilitando ressarcimentos ou compensações. A atuação técnica nesse ponto é vital para evitar o pagamento em duplicidade de contribuições e para corrigir distorções históricas que afetam negativamente o passivo previdenciário do Município.

A transparência do processo depende de uma proposta de trabalho detalhada, com escopo bem definido, que inclua prazos, etapas, responsabilidades e metodologia de execução. A empresa contratada deverá, obrigatoriamente, entregar relatórios, diagnósticos e evidências documentais das ações realizadas, permitindo o acompanhamento pela Administração Pública e órgãos de controle. A contratação deve respeitar os princípios da economicidade, legalidade e eficiência previstos na Lei nº 14.133/2021.

Por fim, para que a contratação seja eficaz, é essencial que o objeto esteja vinculado a resultados concretos, como o recebimento de valores compensatórios junto ao RGPS e a redução comprovada de passivos. A adoção de uma consultoria especializada permitirá à Administração Municipal superar gargalos operacionais históricos e garantir a sustentabilidade financeira do seu Regime Próprio de Previdência, contribuindo de forma decisiva para o fortalecimento da política previdenciária local.

No item 5 do Estudo Técnico Preliminar, apesar de mencionar que abordará a “Descrição da Solução como um Todo”, o texto faz referência de forma vaga e evasiva sobre a necessidade de contratação, *in verbis*:

5. DESCRIÇÃO DA SOLUÇÃO COMO UM TODO

A solução proposta envolve a contratação de uma empresa especializada para prestação de serviços de compensação financeira previdenciária, auditoria financeira e atuarial, e revisão do passivo junto ao RGPS/INSS, de acordo com a Lei nº 9.796/1999. **Esta contratação objetiva atender às necessidades de reequilíbrio financeiro e atuarial do Fundo Municipal de Seguridade Social (FMSS) de Russas/CE, impulsionando a eficiência das operações de compensação previdenciária, conforme detalhado na "Descrição da Necessidade da Contratação".**

Destaca-se que a empresa contratada deverá realizar a coleta, organização, digitalização do acervo funcional dos serviços, bem como a reconstituição da vida laboral e vínculos previdenciários destes, visando a identificação dos períodos passíveis de compensação financeira. Essa operação envolve a busca e

recuperação de documentos de prova e o detalhamento de débitos previdenciários, com finalidade de comprovar a responsabilidade previdenciária do Município e potencializar a compensação financeira. Além disso, a empresa deverá assegurar a revisão dos passivos previdenciários do RGPS, em conformidade com os processos legais e cabíveis, realçando a economicidade e eficiência dos serviços pretendidos, conforme evidenciado pelo levantamento de mercado.

A abordagem integral dessa solução assegura o atendimento pleno à necessidade identificada, maximizando os resultados econômicos e operacionais esperados para o FMSS. Está em linha com os princípios de eficiência, interesse público e economicidade dispostos pela Lei nº 14.133/2021, representando a alternativa mais viável tanto técnica quanto operacionalmente. **Justifica-se ainda a alternativa escolhida devido à necessidade de qualificação técnica especializada, conforme demonstrado nas seções do ETP**, reforçando a importância de uma abordagem criteriosa e fundamentada para este serviço essencial.

Não foi demonstrado no Estudo Técnico Preliminar ou no Termo de Referência a existência de desequilíbrio financeiro e atuarial do FMSS, ou de débitos previdenciários em aberto que sejam significativos para justificar a contratação.

Repise-se que, mesmo após analisar toda a documentação da Concorrência Eletrônica nº 001.24.04.2025-FMSS, não foi possível estabelecer uma correlação entre a descrição e quantificação do serviço a ser contratado, descritos nos itens 6 e 7 do Estudo Técnico Preliminar, com especificação do objeto e a necessidade de contratação:

6. ESTIMATIVA DAS QUANTIDADES A SEREM CONTRATADAS

ITEM	DESCRIÇÃO	QTD.	UND.
1	Assessoria	480.000	Unidade

7. ESTIMATIVA DO VALOR DA CONTRATAÇÃO

ITEM	DESCRIÇÃO	QTD.	UND.	V. UNIT (R\$)	V. TOTAL (R\$)
1	Assessoria	480.000	Unidade	5.633,33	2.703.998,40

Ainda, quando se examina a quantidade e especificações do serviço que será entregue, descritas no item 1.2 do Edital e também da Minuta do Contrato, verifica-se a total inconsistência e impossibilidade de correlação entre a quantidade estimada com o que se descreve como serviços a serem contratados, veja-se:

1.2. Quantidade e Especificações:

ITEM	DESCRIÇÃO	QTD	UND	V. UNIT	V. TOTAL
1	Assessoria	480.0	Unidade	5.633,33	2.703.998,40

Os serviços especializados a serem contratados deverão atender prontamente à compensação financeira de que trata Lei nº 9.796/1999 com a revisão do débito previdenciário com o RGPS assumido pelo Município, no entanto, conforme exposto na justificativa acima, visando assegurar e maximizar os resultados da prestação de serviços, a proposta de trabalho deverá contemplar, obrigatoriamente, os seguintes serviços: 1. A coleta, a organização, a juntada e a digitalização do acervo funcional de todos os aposentados e dos instituidores de pensão (de todos os benefícios ativos e cessados); 2. A reconstrução da vida laboral dos aposentados e dos instituidores de pensão como a identificação dos vínculos de trabalho e os respectivos vínculos previdenciários, visando a identificação de períodos de compensação financeira com o RGPS e outros RPPS (preparando para compensação com outros RPPS); 3. A busca e a recuperação dos documentos de prova dos vínculos de trabalho com contribuição para o RGPS junto aos "arquivos" dos órgãos de origem dos aposentados e instituidores de pensão; 4. O levantamento do histórico previdenciário dos ex-servidores de todos os órgãos da administração direta, indireta, autárquicas e fundacionais, desde a sua criação até os dias atuais, inclusive os órgãos que foram extintos e/ou incorporados, com o objetivo de validar as Certidões de Tempo de Serviço/Contribuição emitidas pelo Município de Russas/CE; 5. O detalhamento dos débitos previdenciários, assumidos pelo Município de Russas/CE e parcelados junto ao RGPS/INSS, referente a todos os órgãos da administração direta, indireta, autárquicas e fundacionais, com a devida individualização dos débitos parcelados por órgãos, para eventual prova dos períodos contribuídos ao RGPS e consequentemente para o aproveitamento na Compensação Financeira; 6. Revisão geral sobre os passivos previdenciários do RGPS visando a identificação, a apuração e a comprovação dos fatos que possibilitem eventuais reduções, compensações e/ou ressarcimentos de valores devidos ou pagos indevidamente ao RGPS de forma espontânea ou através de autuações fiscais, dentro dos procedimentos legais e cabíveis, e na forma da legislação pertinente; e 7. Efetuar a compensação financeira que trata a Lei 9.796, no âmbito dos requerimentos de compensação efetuados pelo RPPS (módulo RO).

Não se evidencia a apresentação de soluções para se obter o suposto reequilíbrio financeiro e atuarial do FMSS, conforme proposto em diversas partes desse estudo. Os produtos entregues se limitam a **assessorias: “480 unidades de Assessoria”**.

A ausência de previsão de possível economia para o Município ou qualquer benefício concreto é evidente no texto que trata dos resultados pretendidos. Não se demonstra a existência de irregularidade e se revela a incerteza de se proporcionar a regularização de *possíveis* pendências com a contratação, conforme disposto no item 10 do Estudo Técnico Preliminar:

10. RESULTADOS PRETENDIDOS

Os benefícios diretos esperados da contratação visam otimizar significativamente a gestão previdenciária do Município de Russas/CE, conforme observado na ‘Descrição da Necessidade da Contratação’. **A principal meta é viabilizar a compensação financeira** de que trata a Lei nº 9.796/1999, **abordando com eficácia a revisão do passivo junto ao RGPS/INSS e o equilíbrio financeiro e atuarial exigido pela Constituição Federal**. Para alcançar tais resultados, a solução escolhida, descrita em detalhes no Estudo Técnico Preliminar, prevê a execução de serviços especializados cuja eficácia foi comprovada na pesquisa de mercado, e que estão alinhados aos princípios fundamentais de economia e eficiência previstos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

Entre os principais resultados, destaca-se a redução de custos operacionais através da automatização e digitalização de processos, que evitarão retrabalho e promovem a eficiência administrativa. Em particular, espera-se uma redução significativa das inconsistências nos registros previdenciários, potencializada pela coleta e organização sistemática dos dados previdenciários e funcionais, minimizando, assim, o risco de pagamento em duplicidade. A formatação de um planejamento eficaz e a adoção de um Instrumento de Medição de Resultados (IMR) permitirão acompanhamento contínuo e avaliação objetiva de cada fase da execução contratual, mensurando indicadores como a diminuição de horas de trabalho alocadas para tarefas administrativas e um incremento na capacidade de gestão dos débitos previdenciários parcelados, em consonância com o art. 11.

Além disso, esta contratação, ao alinhar-se com o Plano de Contratação Anual (PCA), conforme indicado pelo Identificador do PCA: 07535446000160-0-000090/2025, assegura a consistência interna e o cumprimento dos objetivos institucionais municipais, destacando-se como uma solução não só técnica mas também economicamente viável, conforme estipula o art. 18, 51º, inciso IX. Ao racionalizar as tarefas e capacitar o pessoal interno, os recursos humanos serão mais bem aproveitados, gerando um efeito catalisador para outras áreas administrativas. **O resultado almejado é que este investimento, justificadamente público, se traduza em uma melhoria tangível na qualidade e eficiência dos serviços prestados pelo FMSS do Município de Russas/CE, atendendo integralmente aos imperativos de uso responsável e eficiente de recursos materiais e financeiros, previstos no arcabouço legal vigente.**

Em relação à estimativa do valor da contratação, apresentada no item 7 do Estudo Técnico Preliminar, **verifica-se que não consta a demonstração dos parâmetros de preços** utilizados como base para definir a estimativa do valor da contratação. Veja-se o que diz o Estudo:

7. ESTIMATIVA DO VALOR DA CONTRATAÇÃO

ITEM	DESCRIÇÃO	QTD	UND	V. UNIT (R\$)	V. TOTAL (R\$)
1	Assessoria	480,00	Unidade	5.633,33	2.703.998,40

Desse modo, como **tendo como parâmetro as pesquisas de preços realizadas**, tem-se que o valor médio estimado, conforme dados demonstrados acima, totalizam a monta de R\$ 2.7033.998,40 (dois milhões, setecentos e três mil, novecentos e noventa e oito reais e quarenta centavos).

O item 7 do Estudo Técnico Preliminar informa, de forma vaga, a existência de pesquisa de preço, mas não está disponibilizada essa pesquisa nos documentos do edital.

Conclui-se que não foi demonstrada a necessidade de contratação dos serviços objeto do edital da Concorrência Eletrônica nº 001.24.04.2025-FMSS e não foram apresentados os parâmetros utilizados para definir o preço estimado da contratação.

2.2. Ausência de descrição dos critérios de medição e de pagamento

Conforme exposto nesta Representação, a Concorrência Eletrônica nº 001.24.04.2025-FMSS tem por objetivo contratar empresa especializada para prestação de serviços técnicos especializados, visando a compensação financeira de que trata a Lei nº 9.796/1999, auditoria financeira e atuarial do valor a receber de compensação previdenciária visando o equilíbrio financeiro e atuarial estabelecido na constituição federal e a revisão do passivo junto ao RGPS/INSS notificados e/ou parcelados junto a Receita Federal do Brasil – RFB e a Procuradoria da Fazenda Nacional (PGFN), para atender as necessidades dos órgãos da Administração Pública Direta, Indireta, Autarquia e Fundacional, Fundos Especiais, Sociedades. O valor global estimado da contratação é de R\$ 2.703.998,40 (dois milhões, setecentos e três mil, novecentos e noventa e oito reais e quarenta centavos).

De início, é essencial destacar que a Lei nº 14.133/2021, em seu art. 6º, inciso XXIII, alínea ‘g’, dispõe que o Termo de Referência deve definir os **critérios de medição e de pagamento**, *in verbis*:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;

(...)

g) critérios de medição e de pagamento;

Examinando-se o Edital, a Minuta do Contrato, o Estudo Técnico Preliminar e o Termo de Referência da Concorrência Eletrônica nº 001.24.04.2025-FMSS, verifica-se que não existe um item detalhando os critérios de medição, liquidação e pagamento dos itens contratados.

O item 14 do Edital da Concorrência Eletrônica nº 001.24.04.2025-FMSS define os critérios de medição e pagamento remetendo para o instrumento contratual, da

seguinte forma:

14. DOS CRITÉRIOS DE MEDIÇÃO E PAGAMENTO

14.1. Os critérios de medição e pagamento serão definidos no instrumento contratual.

O item 10 do Termo de Referência trata da forma de medição e pagamento, assim dispondo:

10. DOS CRITÉRIOS DE MEDIÇÃO E PAGAMENTO

Os critérios de medição e pagamento serão definidos no instrumento contratual.

A Cláusula Sexta da Minuta de Termo de Contrato, parte integrante do edital da Concorrência Eletrônica nº 001.24.04.2025-FMSS, trata somente do pagamento, sem mencionar como será realizada a medição, assim dispondo:

CLÁUSULA SEXTA – PAGAMENTO

6.1. O pagamento advindo do objeto deste processo administrativo será proveniente dos recursos da Secretaria contratante e, será efetuado até 30 (trinta) dias contados da data da apresentação da nota fiscal/fatura devidamente atestada pela Secretaria contratante, mediante crédito em conta corrente em nome do contratado.

6.2. A nota fiscal/fatura que apresente incorreções será devolvida o contratado para as devidas correções. Nesse caso, o prazo de que trata o subitem anterior começará a fluir a partir da data de apresentação da nota fiscal/fatura corrigida.

6.3. Não será efetuado qualquer pagamento o contratante em caso de descumprimento das condições de habilitação e qualificação exigidas na legislação.

6.4. É vedada a realização de pagamento antes da execução do serviço ou se o mesmo não estiver de acordo com as especificações deste instrumento.

Cabe destacar que a contratação se refere a apenas um item de serviço: **item 1** – assessoria, que está quantificado em 480 unidades. **Entretanto, não há uma descrição detalhada da forma de medição e pagamento do item contratado, correlacionando com as 480 unidades com as informações do serviço descritas no Estudo Técnico Preliminar.**

No item 3 do Estudo Técnico Preliminar consta que a “empresa contratada deverá, obrigatoriamente, entregar relatórios, diagnósticos e evidências documentais das ações realizadas, permitindo o acompanhamento pela Administração Pública e órgãos de controle”.

Ficam os questionamentos: Quais ações serão realizadas pela empresa contratada para efetivar a redução comprovada de passivos? O que empresa contratada entregará, além de relatórios, que efetivamente demonstre a redução de gastos para o município?

Da mesma forma, em caso de ocorrência de reequilíbrio econômico, financeiro e previdenciário que serão objeto de auditoria, como saber se o reequilíbrio decorreu das atividades desenvolvidas pela empresa contratada? **Sem a descrição dos critérios de medição e pagamento, é impossível responder a essas questões!**

Importante destacar que o Estudo Técnico Preliminar e o Termo de Referência não trazem nenhum elemento que demonstre que o Município possui débitos previdenciários ou valores que foram pagos indevidamente que possam vir a ser objeto de

ressarcimento, além de não demonstrar a possível existência de possíveis compensações previdenciárias que possam resolver ou minimizar o desequilíbrio financeiro e atuarial.

Ressalte-se que o Plenário desta Corte de Contas, por meio da Resolução nº 5356/2020 (Processo nº 27130/2019-8) determinou, por unanimidade, a suspensão de contratações em decorrência de incerteza sobre a existência de créditos a serem recuperados pelos municípios contratantes. Por oportuno, transcrevem-se trechos da decisão:

... após a análise de mérito, remanesceram graves irregularidades que, por si só, justificam a necessidade de anulação dos atos praticados. São elas a ausência no edital de dispositivos claros sobre o montante que se estimou recuperar e que serviu de esteio a definição do valor da prestação dos serviços, ocasionando exorbitância do valor previsto para remuneração do serviço contratado; e, ainda, previsão de realização do pagamento antes de confirmada existência de crédito a recuperar, conforme será visto a seguir.

(...)

“Considerando que os valores a serem pagos a contratada foram vinculados aos créditos recuperados, fazia-se imprescindível a demonstração dos parâmetros utilizados para alcançar a mencionada estimativa de valores, o que não ocorreu, restando desrespeitados o art. 6, IX, e alíneas “a” a “f”, bem como art. 40, §2o, II da Lei de Licitações.

Assim, em harmonia com o Órgão Técnico e com o *Parquet* de Contas, entendo que restou ratificada grave irregularidade consistente na ausência de demonstração do referencial adotado pela Prefeitura para justificar a estimativa de recuperação em R\$ 2.500.00,00 e, por conseguinte, que demonstre a vantajosidade do modelo de contratação, que estimou o pagamento no valor de 21,66% do valor total que se estimou compensar, resultando, ao final, numa injustificada contratação na ordem R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais).”.

Destaque-se, ainda, como resultado de atuação desta Corte de Contas (processo nº 09136/2025-9), em fiscalização de processo de licitação em que foram identificadas irregularidades similares a estas apresentadas, o Município procedeu a anulação do certame², tendo fundamentado sua decisão na inexistência de demonstração da necessidade de contratação e na ausência de descrição dos critérios de medição e pagamento, in verbis:

TERMO DE ANULAÇÃO DE LICITAÇÃO

(...)

Não obstante a conclusão do referido processo, não se pode, na oportunidade, prosseguir com o dito procedimento. Após uma análise criteriosa dos elementos presentes no edital do processo licitatório, consideramos que **não há comprovação da necessidade de contratação pela não demonstração de existência de créditos a serem recuperados**, em desacordo com os artigos 150 e 18 da Lei Federal nº 14.133/2021, além da **ausência de descrição dos critérios de medição e pagamentos**, em desacordo com o artigo 6º da Lei Federal nº 14.133/2021.

Considera-se também grave a previsão de prorrogação da vigência contratual, conforme estabelecido na Cláusula Quarta do modelo de contrato e item 12 do edital, que dispõem o seguinte:

MINUTA DE CONTRATO

² Termo de Anulação disponível em: <https://municipios-licitacoes.tce.ce.gov.br/index.php/licitacao/detalhes/proc/246275/licit/176008>

CLÁUSULA QUARTA – DO PRAZO DE VIGÊNCIA

4.1. O prazo de vigência do contrato será de 12 (doze) meses e será contado a partir do primeiro dia útil subsequente à data de divulgação no PNCP, podendo ser prorrogado por igual período, nos termos da Lei 14.133/2021.

EDITAL

12. DO PRAZO DOS CONTRATOS

12.1. O prazo de vigência da contratação é de 12 (doze) meses contados da assinatura do instrumento contratual.

12.2. O prazo de vigência será automaticamente prorrogado por igual período, independente de termo aditivo, quando o objeto não for concluído no período firmado acima, ressalvadas as providências cabíveis no caso de culpa da CONTRATADA, na forma do art. 111 da Lei nº 14.133, de 2021.

Registre-se que o serviço que se pretende contratar não se enquadra como serviço de natureza contínua, que permitiria a prorrogação contratual nos termos previstos na referida minuta.

Com efeito, por meio do Despacho Singular nº 51945/2022, datado de 20/06/2022, foi deferida medida cautelar para suspender certame com objeto similar da Prefeitura Municipal de Trairi, nos autos do processo nº 11693/2022-8, destacando que “a contratação de consultoria tributária especializada, não se coaduna com a hipótese prevista no inciso II do artigo 57 da Lei nº 8.666/1993, ou seja, não se enquadra como de natureza continuada”.

Assim, pelos motivos expostos, o Órgão Ministerial entende que a contratação em questão é desprovida de amparo legal, razão pela qual se revela necessária a anulação do certame em tela.

3. Da necessidade de concessão de medida cautelar

Em face de tudo o que foi explanado, no caso em epígrafe, resta demonstrada a presença dos requisitos autorizativos da concessão de medida cautelar, quais sejam o *fumus boni juris* e o *periculum in mora*.

Observa-se a presença da fumaça do bom direito diante das cláusulas que infringem a Lei nº 14.133/2021, dispostas nos itens 2.1 e 2.2 desta representação.

Por sua vez, o *periculum in mora* resta caracterizado diante da iminente ocorrência do certame, **previsto para se realizar no dia 18/06/2025.**

Neste cenário, tendo em vista a necessidade de bom emprego das verbas municipais e as competências fiscalizatórias desta Corte de Contas, o Ministério Público de Contas requer que seja **determinado à Prefeitura Municipal de Russas que suspenda**, na fase em que se encontra, a **Concorrência Eletrônica nº nº 001.24.04.2025-FMSS**, até deliberação ulterior desta Corte de Contas, devendo ainda ser determinado que, se a licitação já houver sido ultimada, não seja celebrado o respectivo contrato e, caso já tenha sido assinado o correspondente contrato, seja suspenso qualquer repasse dele decorrente, até decisão final deste Tribunal.

4. Conclusão

Ante o exposto, considerando a existência de irregularidades na Concorrência Eletrônica nº 001.24.04.2025-FMSS, e tendo em vista as circunstâncias evidenciadas na presente Representação, o Ministério Público de Contas requer que:

a) seja a presente Representação recebida, pois ajuizada por legítimo interessado;

b) seja afastada a aplicação, no caso concreto, do art. 21-A da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Ceará;

c) tendo em vista a urgência na apuração dos fatos, **seja deferida medida cautelar inaudita altera pars**, sendo **determinado** aos Srs. Sylvana Pereira Costa (Secretária do Fundo Municipal de Seguridade Social e Ordenadora de Despesas) e Emanuel Lincoly Albuquerque Costa (Presidente da Comissão de Licitação e Pregoeiro) que **suspendam**, na fase em que se encontra, a **Concorrência Eletrônica nº 001.24.04.2025-FMSS**, até deliberação ulterior desta Corte de Contas, devendo ainda ser determinado que, se a licitação já houver sido ultimada, não seja celebrado o respectivo contrato e, caso já tenha sido assinado o correspondente contrato, seja suspenso qualquer repasse dele decorrente, até decisão final deste Tribunal;

d) em respeito aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, tendo em conta as ocorrências descritas nesta peça, seja concedido prazo aos Srs. Sylvana Pereira Costa (Secretária do Fundo Municipal de Seguridade Social e Ordenadora de Despesas) e Emanuel Lincoly Albuquerque Costa (Presidente da Comissão de Licitação e Pregoeiro) para que se manifestem sobre as irregularidades apresentadas na presente representação e apresentem cópia integral do processo administrativo da Concorrência Eletrônica nº 001.24.04.2025-FMSS; e

e) após o regular processamento do feito, caso confirmadas as irregularidades apontadas, seja determinado aos gestores do Município de Russas que promovam a **anulação** da Concorrência Eletrônica nº 001.24.04.2025-FMSS.

Nestes termos,

Pede deferimento.

Fortaleza, data da assinatura eletrônica.

José Aécio Vasconcelos Filho
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas