



# ASSIMPASC

Associação dos Institutos Municipais de Previdência  
e Assistência de Santa Catarina  
[www.assimpasc.org.br](http://www.assimpasc.org.br)

---

## PARECER

**Possibilidade de aproveitamento, por ente público, de processo seletivo realizado por outro ente para a escolha da EFPC com a qual será celebrado Convênio de Adesão para a implantação do Regime de Previdência Complementar**

Consulta-se representantes de entes federativos de Santa Catarina acerca da possibilidade de aproveitamento, por ente público federativo, de processo seletivo - no todo ou parte -, realizado por outro ente para a escolha da EFPC com a qual será celebrado o convênio de adesão para a implantação do Regime de Previdência Complementar, cumprindo assim a obrigatoriedade constitucional.

Como se sabe, Estados e Municípios encontram-se, neste momento, em uma corrida contra o tempo para cumprir o que foi estabelecido na Reforma da Previdência (Emenda Constitucional nº 103, de 2019) e aprovar, até o próximo dia 12 de novembro de 2021, lei que institua seus respectivos Regimes de Previdência Complementar (RPC).

A partir dessa data, os valores das aposentadorias e das pensões pagos pelos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) dos servidores efetivos de todos os entes públicos terão como teto o valor do maior benefício pago no Regime Geral de Previdência Social (RGPS), administrado pelo INSS. Além disso, o descumprimento da obrigação de instituição do RPC pode implicar em sanções aos estados e municípios, tais como a não obtenção do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), condição para o recebimento de transferências voluntárias da União e a obtenção de financiamentos junto a bancos públicos federais.

Dois grandes avanços nesse processo facilitaram muito a adoção das providências necessárias para a implementação dos RPCs: a edição, pela então Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia, do Guia da Previdência Complementar dos Entes Federativos, com orientações valiosas para a implantação do regime, entre as



# ASSIMPASC

Associação dos Institutos Municipais de Previdência  
e Assistência de Santa Catarina  
[www.assimpasc.org.br](http://www.assimpasc.org.br)

quais se destacam os critérios mínimos a serem observados pelos Entes na escolha de uma EFPC; e, mais recentemente, a elaboração, pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil - ATRICON, da Nota Técnica nº 001/2021, publicada em 12 de abril de 2021, na qual analisa de forma detalhada o procedimento de escolha da EFPC que implantará o RPC em cada ente público.

E, aqui em Santa Catarina, podemos citar um terceiro fator e avanço quando o nosso Tribunal de Contas de Santa Catarina também se manifestou e orientou acerca da seleção, ratificando os termos das orientações da ATRICON e também orientando fosse feita a escolha de forma objetiva, por meio de pontuação, garantindo, assim, que a escolha observe os princípios da impessoalidade, da isonomia no tratamento entre os participantes, da legalidade e da transparência.

Pela clareza e robustez da referência às recomendações exaradas pela ATRICON, de muita relevância para a presente discussão, vale a pena transcrevê-las:

51. Por todo o exposto, relativamente ao procedimento de escolha de Entidade de Previdência Complementar pelos entes federativos e com base na análise ampla da legislação, a conclusão é a de que a contratação em voga não se enquadra em qualquer rito estabelecido pela legislação em vigor devendo os princípios de uma contratação pública serem preservados e sempre alicerçados no regramento estabelecido pela Lei Complementar 108 e 109, ambas de 2001, que regulam o caráter sui generis do objeto previdenciário.

52. Na ausência de regramento específico, em análise à Lei Geral, avalia-se que o regramento tem analogia à inexigibilidade. No entanto, avalia-se que a aplicação desse enquadramento seria apenas uma aproximação em relação à “forma de contratar” uma vez que a Lei Geral foi formulada para contratos administrativos que visam a disciplinar relações contratuais e não de parcerias e do próprio convênio de adesão.

53. Neste caso, **para a contratação de Entidade de Previdência os princípios constitucionais de uma contratação pública devem ser necessariamente observados como o da moralidade, impessoalidade, publicidade, transparência e economicidade, aplicando-se um processo**



# ASSIMPASC

Associação dos Institutos Municipais de Previdência  
e Assistência de Santa Catarina  
[www.assimpasc.org.br](http://www.assimpasc.org.br)

---

de seleção público com instrução processual diligente e devidamente motivado.

54. Outrossim, havendo diversas entidades aptas a oferecer planos a Entes Federativos, atualmente cerca de 40 entidades, a forma de justificar a escolha seria a realização de processo de seleção transparente e motivado, com fundamentação pautada por critérios de qualificação técnica e economicidade e contendo as razões de escolha de uma entidade em detrimento de outras alternativas, principalmente levando em consideração que há diferença das condições econômicas nas propostas.

55. Recomenda-se, a fim de garantir o cumprimento dos princípios da impessoalidade e transparência, a constituição de grupo de trabalho com servidores do órgão responsável pela área de pessoal do Ente, por representante do RPPS e de seus filiados e dos demais Poderes para participarem de todo o processo de implantação, que se inicia com a elaboração do Projeto de Lei e finda com a assinatura do convênio de adesão com a Entidade selecionada.

56. Este grupo iniciaria os trabalhos a partir da realização de um estudo prévio que percorra as características e complexidades do Ente, da sua massa de servidores e do potencial esperado de ingresso no RPC, da remuneração média desses servidores e dos impactos esperados no RPPS decorrentes da implantação.

57. Os princípios da impessoalidade e publicidade serão observados necessariamente pelo acolhimento e recebimento de diferentes propostas.

58. Não há como se estabelecer o formato exato para a seleção, uma vez que a legislação é silente neste aspecto. No entanto, o processo de escolha pode envolver os seguintes expedientes:

- a) Publicação de edital/termo para que as EFPC apresentem propostas especificando o objeto a ser contratado e o potencial de participantes a ingressar no plano e contendo a especificação de requisitos técnicos e econômicos mínimos a serem apresentados pelas Entidades;
- b) Elaboração de quadro comparativo das condições econômicas das propostas, qualificação técnica e plano apresentados ao Ente;



# ASSIMPASC

Associação dos Institutos Municipais de Previdência  
e Assistência de Santa Catarina  
[www.assimpasc.org.br](http://www.assimpasc.org.br)

---

c) Motivação da escolha de determinada entidade em face das demais propostas apresentadas.

59. A recomendação é que o processo esteja minimamente instruído com aspectos relevantes como:

- avaliação do processo de governança e experiência técnica das entidades;
- a comprovação da qualificação da diretoria e demais responsáveis pela gestão da entidade;
- o histórico de rentabilidade obtido nos planos de benefícios, a política de investimento e o desempenho da EFPC;
- a análise da estrutura de custeio da entidade<sup>16</sup>;
- os controles internos e processos de gestão de riscos da EFPC;
- análise da economicidade da proposta escolhida, sendo o Ente capaz de comparar e simular as diferentes propostas apresentadas bem como solicitar que a EFPC torne transparentes todos os custos, inclusive o da gestão de ativos.

[...]

62. **Em que pese a motivação da escolha ser privativa de cada Ente, não há qualquer óbice em que o processo de escolha seja realizado em cooperação com outros entes federativos, ou fazendo uso, no que couber, da documentação produzida em processo realizado por outro Ente.** Cabe clarificar que esta possibilidade não se trata da formação de consórcio nos termos da Lei 11.107, de 06 de abril de 2005. Trata-se apenas da cooperação para a escolha de entidade de forma coletiva para a adesão a um único plano de benefícios, em que serão firmados convênios de adesão distintos por patrocinador. Dessa forma, vários entes federativos poderão se agrupar para formar um processo singular de adesão a um plano multipatrocinado, podendo obter maior economicidade e ganho de escala.

63. Para os Municípios que não possuem servidores com remuneração superior ao teto do RGPS, importante destacar que o Ente Federativo permanece com a obrigação de aprovar a Lei de Implantação do RPC, para que, caso venha a ter o ingresso de servidores nessa condição,



# ASSIMPASC

Associação dos Institutos Municipais de Previdência  
e Assistência de Santa Catarina  
[www.assimpasc.org.br](http://www.assimpasc.org.br)

---

possa prontamente realizar o processo de seleção de Entidade e manter sua regularidade previdenciária.

Do exposto, constata-se, portanto, que, em obediência aos princípios constitucionais da impessoalidade, da publicidade e da eficiência, que devem reger a atuação da Administração Pública (CF, art. 37, caput), a ATRICON recomenda que o Poder Público necessariamente realize um procedimento transparente, impessoal e pautado por critérios objetivos para a escolha da EFPC. De fato, considerando que o convênio de adesão envolve repasses de recursos dos entes públicos, que devem contribuir como patrocinadores do RPC, e que há diversas Entidades igualmente aptas e interessadas em apoiar a Administração na implementação de tais regimes, atualmente cerca de 40 – conforme consigna a ATRICON em sua Nota Técnica, outra não poderia ser a orientação da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas, de forma a assegurar a isonomia e a competitividade entre as EFPCs, com vistas à obtenção da proposta mais vantajosa para o Estado e para os servidores públicos.

Ou seja, ainda que não se trate de licitação no sentido técnico da palavra – como bem pontuado pelo Guia da Previdência Complementar dos Entes Federativos, do Ministério do Trabalho e Previdência, e pela Nota Técnica da ATRICON, os princípios do direito público devem imperativamente nortear os cuidados, ritos e procedimentos adotados para a escolha da EFPC responsável pela implantação e administração do RPC, assegurando-se transparência, isonomia, concorrência, eficiência e economicidade. Desta forma, busca-se a obtenção do modelo que se apresente o mais vantajoso e eficiente para a administração pública e para os servidores públicos, observados os parâmetros econômicos e técnicos erigidos pelo administrador público à luz do direcionamento dado pelo mencionado Guia e pela Nota Técnica.

Cite-se, como exemplo de Edital que contemplou as recomendações da ATRICON mencionadas acima, o publicado pelo Município de Blumenau/SC no link <https://grp.blumenau.sc.gov.br/transparencia/portal/#/consultaLicitacao/detalhesLicitacao/eyJudW1lcm9Ub3RhbnCI6MTMxODI3LCJ0aXBvQXZhbGlhY2FvIjoRyJ9>, que materializou e convocou as EFPC do mercado para participação no processo de seleção realizado em conjunto pelos municípios Blumenau, Brusque, Indaial, Pomerode e Timbó, partícipes do Termo de Cooperação Técnica nº 001/2021. Veja-se que o Edital em comento, além de seguir à risca os direcionamentos do Guia e da Nota Técnica e também do TCE, valendo-se



# ASSIMPASC

Associação dos Institutos Municipais de Previdência  
e Assistência de Santa Catarina  
[www.assimpasc.org.br](http://www.assimpasc.org.br)

de critérios objetivos em processo público, com isonomia, transparência e ampla concorrência, foi além ao reunir cinco municipalidades e conferir, assim, maior racionalidade, celeridade, economicidade e, claro, ganho de escala ao processo.

**Ocorre que, não obstante a realização de um processo seletivo próprio seja a regra – seja ele conduzido exclusivamente por um ente público ou de forma conjunta e agrupada, em cooperação com outros entes, como fizeram os municípios citados acima, é de igual ou maior importância a possibilidade, como reconhece e sugere a própria Nota Técnica da ATRICON, de que entes públicos aproveitem o processo seletivo realizado por outros entes, fazendo uso, no que couber, da documentação ali produzida.**

**Trata-se de medida que, a par de já encontrar guarida no ordenamento jurídico brasileiro e ser ampla e corriqueiramente utilizada no âmbito da Administração Pública, conforme demonstrar-se-á adiante, contribuirá para que os entes públicos, possam atender, no prazo estipulado pela Constituição Federal, a obrigação de implementarem seus regimes de previdência complementar** e, com isso, não se sujeitem ao risco de serem sancionados com a não obtenção do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), o que bloqueará o repasse das transferências voluntárias da União e o acesso a financiamentos junto a bancos públicos federais.

Com efeito, não se pode imaginar que os mais de dois mil entes federativos que possuem um RPPS, terão condições de realizar, com a urgência que a situação requer - apenas poucos dias de prazo remanescentes -, um processo seletivo dessa natureza, complexidade, especificidade e novidade.

Exatamente por essa razão, a ATRICON, antevendo a dificuldade de muitos municípios conseguirem conduzir seus próprios procedimentos de seleção de EFPCs, sugeriu a realização de processos conjuntos, desenvolvidos em cooperação, ou o aproveitamento posterior, por um ente, dos documentos produzidos em processo seletivo realizado por outro, que tenha rigorosamente observado os princípios da transparência, isonomia, impessoalidade e ampla concorrência, e que tenha fundamentado sua escolha em critérios objetivos, de natureza técnica e econômica.

Ou seja, embora reconhecendo que a decisão sobre a escolha da entidade, com a qual o ente celebrará convênio de adesão para implantar o seu RPC, é privativa de cada





# ASSIMPASC

Associação dos Institutos Municipais de Previdência  
e Assistência de Santa Catarina  
[www.assimpasc.org.br](http://www.assimpasc.org.br)

---

Ente, a ATRICON admite a possibilidade de aproveitamento de processos seletivos e dos documentos nele produzidos e declara não haver qualquer óbice nessa iniciativa.

Na verdade, a utilização de tal estratégia impõem-se, em alguns casos, como única medida capaz de permitir que entes públicos, premidos pela urgência da situação e carentes de preparo técnico, consigam cumprir o mandamento constitucional que estabeleceu o prazo de 12 de novembro de 2021 para implementação dos regimes de previdência complementar.

Veja que não se advoga aqui a mera adesão de um ente ao convênio celebrado por outrem, porquanto **o aproveitamento dos documentos produzidos em um processo seletivo não desincumbe o órgão ou entidade de instruir o seu próprio processo e adequadamente motivar a sua decisão de optar por esse caminho, evidenciando a urgência da demanda, mas também suas vantagens em termos da economicidade, já que o aproveitamento inquestionavelmente poupa tempo e recursos de diversas ordens.**

Além disso, tal medida também evita que entes públicos que nunca realizaram processo seletivo semelhante, ou o que é pior e mais provável, que nunca tiveram qualquer contato com o tema da previdência complementar ou não dispõem de profissionais em sua equipe que conheçam mais profundamente as normas e questões envolvidas, corram o risco de realizarem um certame mal conduzido que, malgrado pela não adoção de cuidados e rigores técnicos necessários, acabe por frustrar a busca pela proposta mais vantajosa para a Administração e, neste caso, também para os servidores, comprometendo toda a implementação de seu RPC.

Ressalte-se que foi exatamente para oferecer ao Poder Público ferramenta para lidar com esse tipo de situação que o ordenamento jurídico brasileiro prevê há muito o instrumento da adesão à ata de registro de preços, o qual, embora não se confunda com a medida sugerida pela ATRICON de aproveitamento por um ente dos documentos produzidos por processo seletivo conduzido por outro, parte de premissas semelhantes ao possibilitar que órgãos e entidades deixem de realizar seus próprios procedimentos licitatórios e se valham de certames realizados por outros, reduzindo a burocracia envolvida na repetição de processos idênticos e, portanto, propiciando maior celeridade, eficiência e economia nas contratações públicas.



# ASSIMPASC

Associação dos Institutos Municipais de Previdência  
e Assistência de Santa Catarina  
[www.assimpasc.org.br](http://www.assimpasc.org.br)

---

O Sistema de Registro de Preços (SRP) é previsto no artigo 15, parágrafo 3º da Lei 8.666/93, Lei Geral de Licitações, e regulamentado, na esfera federal, por exemplo, desde de 2001, inicialmente pelo Decreto 3.931/01 e, posteriormente, pelo atual Decreto 7.892/13, que prevê a possibilidade de que um órgão não incluído na pesquisa de preços e no escopo do edital de licitação, popularmente conhecida como “carona”, possa aproveitar o processo realizado e contratar com o vencedor da licitação realizada por outro órgão através da adesão à ata de registro de preços.

Não sem razão, o SRP e a adesão a atas de registro de preços resultante de tal processo licitatório ganhou enorme espaço e importância no âmbito da Administração Pública nas últimas décadas. Trata-se de mecanismo que possibilita um órgão ou entidade pública suprir determinada demanda por bens ou serviços ao lhe ser franqueado o acesso a uma ata de registro de preços, fruto de licitação implementada por outro ente, de maneira a que sua necessidade pode ser atendida por fornecedor que já se consagrou vencedor, desde que, claro, se comprove a vantagem da contratação pretendida. Ou seja, é medida que torna as contratações públicas mais céleres e eficientes, racionalizando processos e reduzindo custos, trazendo economicidade para a Administração.

Note-se que o reconhecimento da eficiência e economicidade que o mecanismo pode gerar à Administração é tamanho que o referido dispositivo legal estabelece que “As compras, sempre que possível, deverão: (...) II- ser processadas através do Sistema de Registro de Preços”.

Nesse sentido, o entendimento da doutrina caminhou inclusive no sentido de conceber a expressão “sempre que possível” não como discricionariedade, devendo a Administração, conforme leciona Marçal Justen Filho, justificar sua decisão quando da não adoção do SRD, deixando claros os motivos de sua não utilização:

“O artigo 15 evidencia que a contratação administrativa não deve ser mais onerosa e menos eficiente do que a do setor privado. Um dos meios fundamentais de obtenção da eficiência consiste no sistema de registro de preços. Através dele, a administração poderá efetivar aquisições de modo mais eficaz. (...)” (JUSTEN FILHO, 2010, p. 184)





# ASSIMPASC

Associação dos Institutos Municipais de Previdência  
e Assistência de Santa Catarina  
[www.assimpasc.org.br](http://www.assimpasc.org.br)

---

Outros doutrinadores, como o professor Jacoby Fernandes, vão além e demonstram os benefícios que a adesão a ata de registro de preços por órgãos não participantes pode trazer para a finalidade da licitação que é servir ao interesse público, uma vez que possibilita que o “carona” tenha à sua disposição, inclusive para situações emergenciais e inesperadas, a proposta mais vantajosa para Administração, obtida em processo já realizado e no qual foram observadas todas as regras que regem a licitação, as quais impõem publicidade, isonomia, concorrência e julgamento baseado em critérios objetivos, tendo o licitante passado por todas as fases exigidas por lei para ter sua proposta adjudicada e todo o procedimento homologado.

Não há, portanto, qualquer burla ao princípio licitatório - até porque, conforme já ressaltado, o **processo de adesão requer do órgão a demonstração da vantagem de aderir à ata de outro ao invés de realizar uma licitação própria - mas aplicação de instrumento de gestão administrativa, legalmente previsto, que privilegia a racionalização dos processos, a celeridade, economicidade e eficiência e, ainda, propicia a redução dos riscos envolvidos na condução de procedimentos próprios**. Risco não apenas de não conseguir a proposta mais vantajosa para a Administração, seja em termos de preço, qualidade ou capacidade técnica do contratado, mas também de não realizar um processo correto que atenda a todas as rigorosas exigências legais, e tecnicamente adequado e apto a atender a sua finalidade.

É verdade que a adoção indiscriminada e muitas vezes sem maiores controles do SRP pelo Poder Público acabou por gerar críticas e controvérsias nos últimos anos, o que ensejou a regulamentação mais detalhada do tema, com a fixação de regras mais claras e objetivas para a adoção do instrumento. Desse modo, o Decreto 7.892/13 estabelece que:

“Art. 22 **Desde que devidamente justificada a vantagem**, a ata de registro de preços, durante sua vigência, poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da administração pública federal que não tenha participado do certame licitatório, mediante anuência do órgão gerenciador.”

Ou seja, **o principal critério balizador de um processo de adesão a ata de registro de preço é a capacidade do órgão “carona” de adequadamente motivar a sua decisão de aderir e, portanto, deixar de realizar processo licitatório próprio, apresentando,**



# ASSIMPASC

Associação dos Institutos Municipais de Previdência  
e Assistência de Santa Catarina  
[www.assimpasc.org.br](http://www.assimpasc.org.br)

---

conforme requer o comando normativo, a devida justificativa quanto à vantagem da estratégia adotada.

Vale observar, por fim, que a adesão ao processo realizado por outrem não impede o controle e fiscalização de todos os procedimentos realizados então exime os sujeitos envolvidos de prestarem contas sobre seus atos.

Isso posto, retomando a análise do caso concreto em referência, constata-se que toda a farta e consolidada construção legal, teórica e jurisprudencial aqui exposta em torno do instituto da adesão a ata de registro de preços pode - e deve – ser **aplicada por analogia à situação em comento para possibilitar que os entes públicos, obrigados a implantarem seu Regime de Previdência Complementar, aproveitem o processo seletivo realizado por outros para escolha da EFPC com a qual celebrarão Convênio de Adesão para administração do plano de benefícios previdenciários.**

Não faz sentido, como dito, que todos os entes, tenham que realizar seus próprios processos seletivos, quando outros entes já tenham conduzido, com a devida perícia e observados todos os preceitos aqui já discutidos à exaustão, processos robustos que compararam as condições econômicas e técnicas de propostas apresentadas por diversos concorrentes e selecionaram a mais vantajosa para atender as necessidades da Administração e dos servidores.

**Com o resultado do processo licitatório, as informações e documentos recebidos e produzidos, as propostas, parte ou todo do processo, análises objetivas do atendimento de cada item, até a decisão fundamentada acerca da vantagem da classificação final adotada, poderão ser utilizados pelo “carona”, para constituir o seu próprio processo que, devidamente instruído, apresente a justificativa do aproveitamento.**

Desse modo, o aproveitamento de processos seletivos, na linha do quanto sugerido pela ATRICON, constitui medida indispensável para fazer frente à urgência requerida pelo caso, bem como ao grau de complexidade e especificidade da matéria, conferindo a necessária celeridade, eficiência e economicidade ao processo de implantação dos regimes de previdência complementar dos entes federativos brasileiros.



# ASSIMPASC

Associação dos Institutos Municipais de Previdência  
e Assistência de Santa Catarina  
[www.assimpasc.org.br](http://www.assimpasc.org.br)

---

Sendo estas as considerações mais relevantes acerca do tema, conclui-se o presente parecer no sentido de ser possível o aproveitamento por ente público, de processo seletivo, do todo ou parte, realizado por outro ente para a escolha da EFPC com a qual será celebrado convênio de adesão para a implantação do Regime de Previdência Complementar.

Blumenau (SC), 29 de outubro de 2021.

**Cláudia Fernanda Iten**  
**Assessora Jurídica**  
**OAB/SC n. 19.573**