



Acórdão 00822/2025-5 - Plenário

Processo: 05961/2024-4

Classificação: Controle Externo - Fiscalização - Representação

UG: PML - Prefeitura Municipal de Linhares

Relator: Davi Diniz de Carvalho

Representante: FUNDAÇÃO CEEE DE SEGURIDADE SOCIAL ELETROCEEE

Responsável: BRUNO MARGOTTO MARIANELLI, LUCAS SCARAMUSSA

**FISCALIZAÇÃO – REPRESENTAÇÃO – PREFEITURA
MUNICIPAL DE LINHARES – SELEÇÃO PÚBLICA N.º
1/2022 PARA CONTRATAÇÃO DE ENTIDADE DE
PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR – JULGAR
IMPROCEDENTE – DAR CIÊNCIA – ARQUIVAR.**

O RELATOR, EXMO. SR. CONSELHEIRO DAVI DINIZ DE CARVALHO:

I RELATÓRIO

Trata-se de Representação (doc. 02) apresentada pela Fundação CEEE de Seguridade Social (ELETROCEEE), entidade fechada de previdência complementar multipatrocinada, atualmente denominada Fundação Família Previdência, em face da Prefeitura Municipal de Linhares, noticiando indícios de irregularidades no desenvolvimento do procedimento de Seleção Pública nº 01/2022. O referido certame tem por objetivo a contratação de entidade de previdência complementar com conhecimento e capacidade técnica para gerir os passivos e ativos do regime de previdência complementar dos servidores municipais.

A representante relata que apresentou proposta conforme as instruções do edital, tendo sido declarada vencedora da seleção. Contudo, informa que, após o envio da documentação exigida e a elaboração dos termos do Convênio de Adesão,

permaneceu em longa espera. Em 26/06/2023, a Prefeitura comunicou que o referido Convênio ainda não havia sido assinado, sob a alegação de que, ao receber o documento, o Prefeito decidiu realizar diligências complementares sobre a Fundação Família Previdência, surgindo, nesse processo, dúvidas quanto à entidade. Tal conduta indicaria uma possível recusa por parte do Poder Executivo Municipal em celebrar o Convênio de Adesão.

Mesmo após contatos e reuniões entre a fundação e a Prefeitura, o contrato de adesão não foi efetivado. Insurge-se a fundação contra a inércia da Administração, argumentando que:

“A decisão da autoridade competente em deixar de assinar o Convênio de Adesão, pelas arguições supracitadas, cria insegurança jurídica no processo seletivo, o que, frisa-se, já obteve resultado satisfatório, movimentação de recursos humanos e financeiros públicos.

Por conseguinte, diante do hígido e legal processo seletivo efetivado, qualquer negativa de recusa de acatamento do firmado pela assinatura do necessário Convênio de Adesão deve estar pautada em indubitável vício insanável, com fundamentação plausível e coerente, fato que, evidentemente, não se verifica na presente seleção”.

Diante disso, os autos foram encaminhados ao NPREV, que realizou a Análise de Seletividade nº 00334/2024-6 (doc. 19) e a Manifestação Técnica nº 03708/2024-1 (doc. 20), o qual foi considerada selecionável, sendo proposto pela unidade técnica o seguinte encaminhamento:

(...)

3.1 – O conhecimento da representação, por estarem atendidos os pressupostos de admissibilidade previstos nos incisos do art. 94 da Lei Complementar nº 621/2012 c/c o § 2º do art. 99 do mesmo diploma legislativo (conforme fundamentos de fato e de direito abordados na Manifestação Técnica 3706/2024-1, que segue no evento 18);

3.2 – Notificação do Sr. Bruno Margotto Marianelli, prefeito do Município de Guarapari, para apresentação de informações (contraditório prévio) a respeito da matéria objeto da representação e seus desdobramentos abordados no item 2 desta Manifestação Técnica, bem como para trazer aos autos listagem com os novos servidores efetivos admitidos após a vigência da lei de instituição do RPC com remuneração acima do teto do RGPS.

Ato contínuo, veio os autos a este Gabinete para análise de admissibilidade, por meio da Decisão Monocrática 00871/2024-1 (doc. 22), que conheceu da presente Representação e determinou a notificação do Sr. Bruno Margotto Marianelli para se manifestar quanto aos termos apresentados nos autos.

Devidamente notificado, foi apresentada a Resposta de Comunicação 01924/2025-1 (docs. 26 a 29), sendo os autos encaminhados ao NPREV para manifestação técnica e regular prosseguimento do feito.

O NPREV posicionou-se através da Manifestação Técnica nº 05241/2024-2 (doc. 32), ressaltando que, segundo critérios de competência previstos no Regimento Interno, iria manifestar-se tão somente em relação ao “(...) exame dos aspectos relacionados à gestão previdenciária e de pessoal advindos da representação, abordados na Manifestação Técnica nº 03708/2024-1, notadamente, as questões relativas ao provimento de cargo efetivo com vencimento acima do teto estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), após a aprovação de lei instituindo o Regime de Previdência Complementar (RPC), sem convênio de adesão a plano de benefício da entidade de previdência complementar autorizado pela Superintendência de Previdência Complementar (PREVIC)”, concluindo:

4.1 Acolher parcialmente as informações prestadas pelo Sr. Bruno Margotto Marianelli, Prefeito Municipal de Linhares, sob o aspecto da gestão previdenciária, mantendo-se o indício anotado sem responsabilização dos agentes, em razão da excludente de culpabilidade por inexigibilidade de conduta diversa, pressuposto para aplicação de sanção no caso concreto, sem prejuízo de que sejam examinados pela unidade técnica competente os atos praticados relativos ao processo seletivo regido pelo Edital nº 001/2022.

Instado a se manifestar, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas (MPC), por meio do Parecer 00062/2025-8 (doc. 34), da lavra do Procurador de Contas Heron Carlos Gomes de Oliveira, anuiu aos termos da manifestação técnica 05241/2025-2, exclusivamente sob o aspecto da gestão previdenciária, pugnando pelo prosseguimento da instrução processual, com a remessa dos autos ao NOF para fins de análise da licitude ou não da falta de assinatura do Convênio de Adesão com a Representante.

Por fim, proferi Voto (doc. 35), em que acompanhei a proposta da unidade técnica e do Ministério Público de Contas.

Na sequência, foram os autos encaminhados ao Núcleo de Controle Externo de Contratações Governamentais – NCG, o qual sugeriu a realização de diligência aos responsáveis, que foi respondida e devidamente juntada, concluindo pela manifestação técnica 03198/2025-4 (doc. 55) pela improcedência da representação e anuída pelo *Parquet* de Contas em seu parecer 03644/2025-1 (doc.56).

É o relatório.

II II FUNDAMENTOS

Conforme relatado, trata-se de representação apresentada pela Fundação CEEE de Seguridade Social (ELETROCEEE), entidade fechada de previdência complementar multipatrocinada, atualmente denominada Fundação Família Previdência, em face da Prefeitura Municipal de Linhares, noticiando indícios de irregularidades no desenvolvimento do procedimento de Seleção Pública nº 01/2022.

Da leitura da ITC 03198/2025-4, observo, inicialmente, o posicionamento da unidade técnica, relacionado às supostas irregularidades aventadas pelo representante, no qual concluiu pela improcedência da representação tratada neste processo.

No que tange à alegada irregularidade quanto à ausência de formalização do Convênio de Adesão com a entidade declarada vencedora da Seleção Pública nº 01/2022, promovida pela Prefeitura Municipal de Linhares, é necessário esclarecer que **não restaram configurados os pressupostos fáticos e jurídicos aptos à caracterização de ato irregular passível de responsabilização dos gestores públicos envolvidos**, conforme se expõe a seguir:

1) Ausência de obrigação de contratar

Nos termos expressos do item 1.2 do Edital de Seleção Pública nº 01/2022, ficou claramente estabelecido que o referido procedimento não implicaria obrigatoriamente na celebração de convênio, mas teria como escopo apenas o encaminhamento de propostas.

2) Inexistência de contratação de outra entidade

Destaca-se ainda que a Prefeitura Municipal de Linhares não procedeu à contratação de nenhuma outra entidade de previdência complementar para a finalidade constante do certame. Tampouco realizou novo procedimento de seleção pública.

3) Omissão administrativa não configura, por si só, irregularidade punível

Ressalta-se que, embora a conduta administrativa revele ineficiência na condução do processo, pela ausência de manifestação formal quanto à revogação ou anulação do certame, essa inércia não caracteriza irregularidade em sentido estrito, pois não

resultou em lesão concreta ao interesse público ou afronta direta aos princípios licitatórios.

No caso em apreço, estou convencido de que a análise da unidade técnica constante na ITC 03198/2025-4, anuída pelo Parecer do Ministério Público de Contas 3644/2025, merece acolhimento. Por essa razão, com fundamento no § 3º¹ do art. 2º do Decreto 9.830/2019, acolho integralmente a fundamentação contida na referida ITC, incorporando-a ao presente voto. Em tempo, destaco que os seguintes excertos:

(...)

2- Análise técnica

Observa-se que o procedimento de Seleção Pública n. 001/2022 (eventos 10 e 11) caminhou normalmente até 17 de fevereiro de 2023, data em que a representante foi declarada vencedora da seleção, conforme publicação no Diário Oficial dos Município Capixabas (evento 10, fls 2).

Após referido evento, não foi realizada a contratação, que seria, logicamente, o ato seguinte, nem a Seleção Pública n. 001/2022 foi expressamente anulada ou revogada.

Observa-se que mesmo após o encaminhamento de informações a esta Corte, por meio de documentos apostos nos eventos ns. 45 a 51, o gestor não esclareceu, especificamente, qual deslinde foi dado ao referido procedimento. Verifica-se no evento 46, ofício elaborado pelo Sr. Secretário Municipal de Administração e Recursos Humanos, com as seguintes ponderações:

O processo de Seleção Pública nº 01/2022, destinado à contratação de entidade fechada de previdência complementar, não foi objeto de anulação nem de revogação. Ademais, **não houve a contratação de outra entidade fechada de previdência complementar para administrar plano de benefícios previdenciários dos servidores de cargo efetivo da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo e do Poder Legislativo de Linhares.** (grifamos).

Diante do acima transcrito, fazem-se necessárias algumas observações. Primeiro, destaca-se que o item 1.2 do Edital de Seleção Pública n. 01/2022 (evento 10 e 11) assim estabelece:

1.2 O presente Processo de Seleção **não implicará** em seleção de Entidade Fechada de Previdência Complementar, nem **em futura assinatura de Convênio de Adesão, objetivando somente o encaminhamento de propostas.** (grifamos).

Em segundo lugar, impende mencionar que o licitante vencedor tem uma expectativa de direito à contratação. Implica dizer que, caso a contratação seja efetivada, deve ser, obrigatoriamente, com o licitante vencedor. Ademais, **a Administração não pode realizar nova licitação ou contratar outrem sem revogar ou anular, justificadamente o certame anterior:**

¹ § 3º - A motivação poderá ser constituída por declaração de concordância com o conteúdo de notas técnicas, pareceres, informações, decisões ou propostas que precederam a decisão.

APELAÇÃO CÍVEL/REMESSA NECESSÁRIA. LICITAÇÃO E CONTRATO ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. **O LICITANTE VENCEDOR NÃO POSSUI DIREITO SUBJETIVO À CONTRATAÇÃO, MAS MERA EXPECTATIVA DE DIREITO; ENTRETANTO, POSSUI A GARANTIA DE NÃO SER PRETERIDO, OU SEJA, A ADMINISTRAÇÃO NÃO PODE LICITAR NOVAMENTE O OBJETO ENQUANTO EXISTENTE E VÁLIDO O PROCEDIMENTO ANTERIOR.** O MUNICÍPIO DE ESMERALDA, APÓS ANULAR O CERTAME, MANIFESTOU INTERESSE EM REALIZAR NOVO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO EM RELAÇÃO AO MESMO OBJETO. OS ERROS QUE FUNDAMENTARAM A DECISÃO ADMINISTRATIVA DE ANULAÇÃO DO CERTAME ERAM SANÁVEIS, HAVENDO EXACERBADA UTILIZAÇÃO DO PRINCÍPIO DA AUTOTUTELA PELO ENTE MUNICIPAL. A NÃO CONTRATAÇÃO DA EMPRESA VENCEDORA DO CERTAME, NO CASO, OFENDARIA OS PRINCÍPIOS DA ECONOMICIDADE E DA EFICIÊNCIA. APELAÇÃO PROVIDA. SENTENÇA MANTIDA, NO RESTANTE, EM REMESSA NECESSÁRIA. (Apelação / Remessa Necessária, Nº XXXXX20208210038, Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator.: Newton Luís Medeiros Fabrício, Julgado em: 05-10-2021)

(TJ-RS - Apelação / Remessa Necessária: XXXXX20208210038 VACARIA, Relator: Newton Luís Medeiros Fabrício, Data de Julgamento: 05/10/2021, Primeira Câmara Cível, Data de Publicação: 13/10/2021). (grifamos).

Observa-se que a situação dos presentes autos difere do julgado acima porquanto Linhares não anulou, revogou ou tomou a iniciativa de realizar novo procedimento licitatório. No caso em apreço, portanto, **ainda** não se manifesta irregularidade, não recaindo à representante direito subjetivo à contratação.

Sobre o aspecto previdenciário, ressalta-se que foi analisado pelo então setor competente, conforme da Manifestação Técnica n. 4241/2024-2 (evento 32):

O escopo da presente análise se concentrará no exame dos aspectos relacionados à gestão previdenciária e de pessoal advindos da representação, abordados na Manifestação Técnica 3708/2024-1, notadamente, as questões relativas ao provimento de cargo efetivo com vencimento acima do teto estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), após a aprovação de lei instituindo o Regime de Previdência Complementar (RPC), sem convênio de adesão a plano de benefício da entidade de previdência complementar autorizado pela Superintendência de Previdência Complementar (PREVIC).

Referida Manifestação Técnica concluiu da seguinte forma:

Assim, não obstante a evidente ineficácia na condução do processo, sob o aspecto da gestão previdenciária, para se configurar a irregularidade, é necessária a junção de dois fatores: i) a ausência de convênio de adesão ao plano de benefício da entidade de previdência complementar autorizado pela PREVIC; e ii) o provimento de cargo efetivo com vencimento acima do teto do RGPS após a aprovação da lei instituidora do RDC.

No caso sob exame, em que pese a presença desses dois fatores, verifica-se que o provimento dos cargos de procurador municipal ocorreu por força de decisão judicial prolatada nos processos 5002220-88.2023.8.08.0030 e 5002240-79.2023.8.08.0030, que tratam de cumprimento de sentença contra a Fazenda Pública Municipal.

(...)

Assim, tendo em vista que **a ausência de convênio de adesão ao plano de benefício da entidade de previdência complementar autorizado pela PREVIC, por si só, não configura uma situação de irregularidade**, e ainda, que o provimento dos cargos de procurador municipal pelo Município de Linhares ocorreu por motivo alheio à vontade dos gestores, não há elementos nos autos para responsabilização dos agentes sob o aspecto previdenciário. (grifamos).

Assim, considerando que a Administração de Linhares não realizou nova contratação ou novo procedimento licitatório sem justificativa (o que poderia ensejar irregularidade) e que o setor competente entende que a ausência de convênio de adesão não é por si só uma irregularidade, entende-se, no mérito, pela improcedência da representação.

Em que pese o exposto, reitera-se que, se for o caso, antes de novo procedimento com vistas à assinatura de convênio de adesão ao plano de benefício da entidade de previdência complementar, a Administração deve, justificadamente, manifestar-se sobre o deslinde do procedimento anterior.

3 - Proposta de Encaminhamento

Ante ao exposto, submeto a consideração superior a seguinte proposta de encaminhamento:

3.1. Pela improcedência da representação, nos termos do art. 178, I e 329, § 3º do RITCEES.

3.2. Cientificar o representante da decisão a ser proferida.

Pelos motivos acima, alinhado à análise e às conclusões fundamentadas na ITC 03198/2025-4, anuída pelo Parecer do Ministério Público de Contas 3644/2025-1, acima referenciadas, julgo improcedente a representação formulada em relação ao processo TC 05961/2024-4, nos termos do art. 178, inciso I² e 329, §3º, da Resolução TC 261/2013.

III DELIBERAÇÃO

Ante o exposto, acompanho o entendimento da unidade técnica e do MPC, e **VOTO** no sentido de que o Colegiado aprove a minuta de deliberação que submeto à apreciação:

DAVI DINIZ DE CARVALHO

CONSELHEIRO RELATOR

² **Art. 178 – (...) I** - pela improcedência, quando não constatada ilegalidade ou irregularidade;

1. ACORDÃO TC-822/2025:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão plenária, ante as razões expostas, em:

1.1 JULGAR IMPROCEDENTE a presente representação, nos termos do art. 178, inciso I e 329, §3º da Resolução TC 261/2013;

1.2 DAR CIÊNCIA aos interessados e ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas acerca do teor desta decisão, nos termos regimentais;

1.3 ARQUIVAR os presentes autos após o trânsito em julgado da decisão.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 28/8/2025 - 43ª Sessão Ordinária do Plenário.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Domingos Augusto Taufner (presidente), Davi Diniz da Carvalho (relator), Sebastião Carlos Ranna de Macedo, Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, Rodrigo Coelho do Carmo e Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha.

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

Presidente

CONSELHEIRO DAVI DINIZ DE CARVALHO

Relator

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUCIANO VIEIRA

Procurador-geral

ODILSON SOUZA BARBOSA JÚNIOR

Secretário-geral das Sessões