



Acórdão 00309/2021-3 - 2ª Câmara

Processo: 04482/2020-8

Classificação: Controle Externo - Fiscalização - Representação

UG: IPASMA - Instituto de Previdência Dos Servidores do Município de Aracruz

Relator: João Luiz Cotta Lovatti

Representante: EXACTTUS CONSULTORIA ATUARIAL LTDA

Responsável: JOSE MARIA SPERANDIO RECLA

Procurador: DANIELA PASCHOAL NEVES SANTOS (CPF: 176.020.788-88)

REPRESENTAÇÃO – CONHECER - INDEFERIR MEDIDA CAUTELAR – IMPROCEDÊNCIA – DAR CIÊNCIA – ARQUIVAR.

1. Sendo constatada a inexistência das alegadas violações às normas jurídicas invocadas, quiçá grave ofensa ao interesse público capaz de atrair a incidência do art. 124 da Lei Complementar 621/2012, deve-se indeferir o pedido de concessão de medida cautelar formulado pela parte.

2. Como consequência da ausência de irregularidades, aliada a circunstâncias ou elementos de convicção sobre ocorrência de fatos de interesse público que não se sustentam, conclui-se pela improcedência da representação, nos termos do art. 95, inciso I, c/c o art. 99, § 2º, ambos da Lei Complementar 621/2012; desmerecendo, *in casu*, qualquer ação fiscalizatória por parte do TCEES.

O RELATOR EXMO SR. CONSELHEIRO SUBSTITUTO JOÃO LUIZ COTTA LOVATTI:

Tratam os autos de Representação encaminhada pela empresa Exacttus Consultoria Atuarial LTDA, com pedido de concessão de medida cautelar, em face do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Município de Aracruz – IPASMA, noticiando supostas ilegalidades no Edital de Licitação nº 001/2020, na modalidade Pregão Eletrônico - Menor Preço, cujo objeto é a contratação de empresa especializada para prestação de serviços de consultoria atuarial e outras atividades correlatas, visando atender às necessidades daquele Instituto.

Em síntese, a Representante alega que o item 16 (subitem 16.3, “c”) do Edital, ao exigir na equipe técnica da prestadora a comprovação da existência de, pelo menos, 1 (um) profissional Contador devidamente inscrito no Conselho Regional de Contabilidade, restringiu a condição de participação de inúmeros concorrentes, na medida em que os serviços técnicos objeto da contratação são privativos da profissão de atuário.

Ao final, apresenta o seguinte requerimento:

- a. determine a instauração de procedimento administrativo junto a este Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo;
- b. determine, nos termos do Regimento Interno deste Tribunal, como Medida Cautelar urgente, urgentíssima, inaudita altera parte, a suspensão do certame até que se analise o mérito da questão;
- c. como pedido alternativo, caso o certame já tenha acontecido quando da apreciação desta, que se suspenda homologação e assinatura do contrato;
- d. e, caso este já tenha sido assinado, que seja suspensa sua execução até ulterior decisão de mérito;
- e. caso seja indeferido o pedido liminar nos termos requeridos, requer seja solicitado à Denunciada, a apresentação da ata de realização do certame, quando será então comprovada a restrição ao caráter competitivo, requerendo desde já a concessão da liminar para suspender a assinatura do contrato e, caso este já esteja assinado, que seja suspensa sua execução;
- f. final, seja a presente Denúncia julgada totalmente procedente a fim de determinar que a Denunciada retire do instrumento convocatório a exigência um profissional Contador inscrito no Conselho Regional de Contabilidade, como condição de habilitação presente no item 6.3, alínea “c”, seja pelo fato de que esta é ilegal, seja pelo fato de que a exigência secundária não se verifica razoável, tendo em vista que a empresa vencedora não precisa de Contador para prestar os serviços atuariais objeto da licitação;

- g. sendo procedente a presente Denúncia, e estando o contrato executado, que seja este anulado, nos termos do § 2º do art. 49 da Lei 8666/93;

Diante do exposto, no exercício da competência de controle externo atribuído a este Tribunal de Contas pelo art. 71, caput, da Constituição Estadual, e por entender que antes da adoção da medida cautelar o responsável deveria ser ouvido, conforme disposto no § 3º, do art. 125, da LC 621/2012, c/c § 1º, do art. 307, da Resolução nº 261/2013 (RITCEES), determinei a notificação do responsável pelo Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Aracruz, concedendo-lhe o prazo de 05 (cinco) dias, para que prestasse informações e encaminhasse a este Tribunal cópia integral do processo pertinente à referida licitação na modalidade Pregão Eletrônico (Decisão Monocrática 688/2020-8 – documento eletrônico nº 10).

Notificado, o Senhor Presidente do IPASMA, José Maria Sperandio Recla, se manifestou por meio da Resposta de Comunicação 663/2020-8 (documento eletrônico nº 14), acompanhada da documentação acostada por meio das Peças Complementares 25781/2020 a 25793/2020 (documentos eletrônicos de nºs 15 a 27).

Em suas justificativas, disse ser necessário manter a inclusão de um profissional Contador na equipe técnica responsável pela prestação dos serviços objeto da licitação *“ante a complexidade das atividades do RPPS, e sobretudo para dar maior transparência e segurança nas operações relacionadas ao ente previdenciário”*.

Contextualizou que, nos termos do artigo 1º da Lei nº 9.717/98, os regimes próprios de previdência devem ser organizados, baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, e que as atividades de atuário estariam *“umbilicalmente interligadas ao de contador”*, não havendo, no caso concreto, exigência injustificada ou desarrazoada.

Ressaltou ainda que mesmo após manter a higidez do Edital, a licitação teria prosseguido com o seu curso normal, contando com a presença de 6 (seis) participantes na disputa de preço, juntando aos autos cópia do procedimento licitatório.

Encaminhados os autos ao Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência - NPPREV, elaborou-se a Instrução Técnica Conclusiva

4500/2020-7, sugerindo o indeferimento do pedido de medida cautelar, com base no art. 124 da Lei Complementar 621/2012 (Lei Orgânica do TCEES) e a improcedência da representação, nos termos do art. 95, inciso I, c/c art. 99, § 2º, ambos da mesma Lei Complementar, extinguindo-se o feito com resolução de mérito e o posterior arquivamento do processo, conforme a seguinte proposta de encaminhamento:

6. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Ante o exposto, após exercer o **juízo de admissibilidade** da representação, nos termos do art. 94, § 2º, da Lei Complementar Estadual 621/2012 (Lei Orgânica do TCEES), caso admitida, submete-se à consideração do Exmo. Conselheiro Relator a seguinte proposta de encaminhamento:

6.1 Indeferir o pedido de medida cautelar, pela inexistência de grave ofensa ao interesse público, nos termos da fundamentação, com base no art. 124 da Lei Complementar Estadual 621, de 8 de março de 2012 (Lei Orgânica do TCEES);

6.2 Considerar improcedente a representação, nos termos do art. 95, inciso I, c/c art. 99, § 2º, ambos da Lei Complementar Estadual 621, de 8 de março de 2012 (Lei Orgânica do TCEES), extinguindo-se o feito com resolução de mérito;

6.3 Arquivar o processo, após o trânsito em julgado, na forma do art. 330, inciso I, do Regimento Interno deste Tribunal;

6.4 Dar ciência aos interessados.

Nos termos regimentais, os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas, que através do Parecer 1118/2021-9, da lavra do Procurador Luciano Vieira, e com base na argumentação fática e jurídica contida na Instrução Técnica Conclusiva 4500/2020-7, bem como o disposto nos artigos 95, inciso I, e 101, parágrafo único, da LC 621/12, oficia pelo conhecimento da representação e, no mérito, para que seja julgada improcedente.

Após, vieram-me os autos para análise.

É o Relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente verifico presentes os requisitos de admissibilidade estipulados nos artigos 94 e 99 na Lei Complementar 621/2012 qual seja: redigida com clareza; contém informações sobre o fato, a autoria, as circunstâncias e os elementos de convicção; está acompanhada de indício de prova; e está subscrita por pessoa natural, contendo nome completo, qualificação e endereço, portanto, amparada nos artigos supramencionados.

No que tange a medida cautelar, pede-se que a tutela determine a suspensão do certame até que se analise o mérito da questão; ou, como pedido alternativo, caso o certame já tenha acontecido quando da apreciação desta, que se suspenda homologação e assinatura do contrato; ou ainda, caso este já tenha sido assinado, que seja suspensa sua execução até ulterior decisão de mérito.

A meu sentir, é certo que o pedido tem natureza acautelatória, pois quer evitar a continuidade de uma contratação que, segundo alega, contém ilegalidades. Nesse sentido, há que se avaliar os requisitos para a concessão de medida cautelar, insertos no artigo 124 da Lei Complementar 621/2012, o qual dispõe que, no início ou no curso de qualquer processo, havendo fundado receio de grave ofensa ao interesse público e de risco de ineficácia da decisão de mérito, esta Corte poderá, de ofício ou mediante provocação, com ou sem a oitiva da parte, determinar medidas cautelares.

Nesse passo, adoto o entendimento exposto na análise executada pelo Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência - NPPREV, consubstanciada na Instrução Técnica Conclusiva 4500/2020-7, da qual transcrevo os seguintes trechos:

4.2 Da análise dos pressupostos para concessão da Medida Cautelar

A Lei Complementar 621, de 8 de março de 2012, em seu art. 124, dispõe que, no início ou no curso de qualquer processo, havendo fundado receio de grave ofensa ao interesse público e de risco de ineficácia da decisão de mérito, esta Corte poderá, de ofício ou mediante provocação, com ou sem a oitiva da parte, determinar medidas cautelares.

Deste modo, deve-se analisar se os fatos noticiados pela representante se subsomem à norma, ou seja, se a exigência de comprovação na equipe técnica da prestadora dos serviços de consultoria atuarial da existência de um profissional Contador, devidamente inscrito no Conselho Regional de

Contabilidade, de acordo com o item 16 (subitem 16.3 “c”) do Edital n. 001/2020, configuraria grave ofensa ao interesse público e, em sendo o caso, se haveria risco de ineficácia da decisão de mérito, caso adotada após ordinária instrução processual.

O item 16 do Edital n. 001/2020 estabelece os requisitos necessários à qualificação técnica dos licitantes, trazendo, em seu subitem 16.3, os seguintes requisitos para a equipe técnica:

16.3 A equipe técnica deverá ser constituída, minimamente, de:

- a) um Coordenador Geral atuário, devendo o mesmo possuir Certificação de Atuário Responsável Técnico em Previdência Social ou no Ministério do trabalho e Emprego;
- b) dois profissionais atuários devidamente de capacidade técnica comprovada;e
- c) um profissional que deverá ser Contador devidamente inscrito no Conselho Regional de Contabilidade.

O art. 30 da Lei 8.666/93, que trata da qualificação técnica do licitante, dispõe em seu inciso II que:

Art. 30 A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

...

II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos; (GNN)

Como se observa, a Lei de Licitações e Contratos fixa parâmetros para a qualificação técnica na fase de habilitação do procedimento licitatório, com o escopo claro de não se permitir que o excesso de exigências inviabilize a habilitação dos candidatos, bem como, impedir que sejam estabelecidos critérios inferiores às necessidades do serviço a ser contratado.

O IPASMA justificou a necessidade de se manter a inclusão de um profissional Contador na equipe técnica responsável pela prestação dos serviços objeto da licitação *“ante a complexidade das atividades do RPPS, e sobretudo para dar maior transparência e segurança nas operações relacionadas ao ente previdenciário”*.

Contextualizou que, nos termos do artigo 1º da Lei nº 9.717/98, os regimes próprios de previdência devem ser organizados, baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, e que as atividades de atuário estariam “*umbilicalmente interligadas ao de contador*”, não havendo, no caso concreto, exigência injustificada ou desarrazoada.

Adicionalmente, verifica-se no Termo de Referência¹ que instruiu o Edital n. 001/2020, que a contratação de consultoria atuarial por parte do IPASMA também visava atender ao disposto na Portaria ME 464/2018, que dispõe sobre as normas aplicáveis às avaliações atuariais dos regimes próprios de previdência social - RPPS da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e estabelece parâmetros para a definição do plano de custeio e o equacionamento do déficit atuarial, o que envolve a elaboração de planejamento de longo prazo para viabilizar um modelo equilibrado de custeio para o pagamento dos benefícios previdenciários, apurando um resultado final que deve ser registrado no Balanço Patrimonial da Unidade Gestora do RPPS, em consonância com as normas de contabilidade previdenciária, conforme art. 3º, § 1º, inciso VII, e § 5º da citada Portaria ME 464/2018.

Esse planejamento de longo prazo tem exigido cada vez mais requisitos para garantir a sustentabilidade do modelo atuarial, envolvendo estudo de viabilidade para manutenção dos indicadores da LRF dentro dos limites legais, situação que envolve projeções de receitas e despesas públicas, informações tipicamente geridas pelo profissional contábil.

Assim, considerando que essa consultoria atuarial aos RPPS exige a elaboração de estudos que envolvem em conjunto os conhecimentos das ciências atuariais e das ciências contábeis, não se revela desarrazoada ou atentatória à livre concorrência a cláusula contida no item 16.3 “c” do referido Edital de Pregão Eletrônico, especialmente por não ter restringido a competitividade, pois diversas empresas puderam participar do certame, demonstrando que a necessidade do profissional contábil na consultoria atuarial ao RPPS já representa uma realidade vigente.

Tal fato se evidencia a partir da análise da documentação carreada aos autos comprovando que, mesmo após a manutenção da higidez do Edital frente à Impugnação proposta pela ora representante, a licitação prosseguiu com o seu curso normal, com a presença de 6 (seis) participantes na disputa de preço, de

¹ Evento 15, pags. 5/9.

diversas praças, inclusive de fora do Estado, resultando no arremate do lote com economia de cerca de 50% sobre o preço médio ofertado.

(...)

No entender desta análise, portanto, a exigência qualificadora da equipe técnica prevista no Edital sob exame visou precipuamente assegurar a adequada prestação dos serviços licitados, de alta relevância para o RPPS, não se revelando desarrazoada ou atentatória à livre concorrência, como comprovado, haja vista a satisfatória participação de licitantes regularmente habilitados e a intensa oferta de lances que se mostraram exitosas para a Administração.

Cumprir destacar que a sociedade empresária Escritório Técnico de Assessoria Atuarial foi declarada vencedora do procedimento licitatório em 25/8/2020, conforme Ata da Sessão Pública do Pregão², tendo apresentado tempestivamente os documentos exigidos para habilitação e posterior contratação, nos termos do Parecer Jurídico 0153/20203.

Assim, no entender desta análise, sequer ocorreram as alegadas violações às normas jurídicas invocadas, quiçá **grave ofensa ao interesse público** capaz de atrair a incidência do art. 124 da Lei Complementar 621/2012.

Pelo exposto, sugere-se o **indeferimento** do pedido de concessão de medida cautelar formulado pela representante, nos termos da fundamentação.

Assim, ausentes os requisitos para a concessão da medida cautelar, ante a inexistência de grave ofensa ao interesse público, prossigo quanto à análise meritória do feito.

Neste sentido, observo ainda no caso concreto, que o assunto também foi devidamente enfrentado pela área técnica deste Tribunal de Contas, eis que, após analisar todos os elementos carreados ao presente feito, inclusive as justificativas apresentadas pelo agente responsável (ITC 4500/2020-7), assim se pronunciou, *in verbis*:

5. DA ANÁLISE MERITÓRIA

Em que pese a fase processual sugerir a mera **análise preliminar** dos fundamentos e pressupostos da cautelar, nos termos do art. 307, § 2º, do Regimento Interno deste Tribunal, temos que o reconhecimento da **regularidade**

² Evento 27, pags. 4/7.

³ Evento 27, pags. 11/12.

do item 16.3 “c” do Edital n. 001/2020 do IPASMA importa na passagem direta da atual fase para a conclusiva, dispensando-se a Instrução Técnica Inicial, nos termos do **parágrafo único do art. 316** do Regimento Interno, de seguinte teor:

Art. 316. ...

Parágrafo único. Aplica-se o disposto no art. 319 deste Regimento, dispensada a instrução técnica inicial, caso o relatório não apresente irregularidades ou não identifique a necessidade de providências saneadoras.

Como visto, caso a análise não apresente irregularidades ou não identifique a necessidade de providências saneadoras, exsurge a possibilidade da imediata instrução conclusiva, sendo esta a hipótese dos autos.

Portanto, não restando constatada qualquer ilegalidade ou irregularidade em relação ao subitem 16.3 “c” do Edital n. 001/2020, tendo em vista os fundamentos expostos nesta instrução técnica, com base no art. 316, parágrafo único, do Regimento Interno deste Tribunal, **opina-se pela improcedência da representação**, nos termos do art. 95, inciso I, c/c art. 99, § 2º, ambos da Lei Complementar Estadual 621, de 8 de março de 2012 (Lei Orgânica do TCEES), **extinguindo-se o feito com resolução de mérito**.

6. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Ante o exposto, após exercer o **juízo de admissibilidade** da representação, nos termos do art. 94, § 2º, da Lei Complementar Estadual 621/2012 (Lei Orgânica do TCEES), caso admitida, submete-se à consideração do Exmo. Conselheiro Relator a seguinte proposta de encaminhamento:

6.1 Indeferir o pedido de medida cautelar, pela inexistência de grave ofensa ao interesse público, nos termos da fundamentação, com base no art. 124 da Lei Complementar Estadual 621, de 8 de março de 2012 (Lei Orgânica do TCEES);

6.2 Considerar improcedente a representação, nos termos do art. 95, inciso I, c/c art. 99, § 2º, ambos da Lei Complementar Estadual 621, de 8 de março de 2012 (Lei Orgânica do TCEES), extinguindo-se o feito com resolução de mérito;

6.3 Arquivar o processo, após o trânsito em julgado, na forma do art. 330, inciso I, do Regimento Interno deste Tribunal;

6.4 Dar ciência aos interessados.

Dentro desse contexto, embora tenha sido suscitada violação a princípios da administração pública, o que se verifica nos autos é que ao analisar as questões levantadas na representação, a área técnica desta Corte concluiu que não restou

constatada qualquer ilegalidade ou irregularidade em relação ao subitem 16.3 “c” do Edital nº 001/2020 - Pregão Eletrônico, promovido pelo Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Município de Aracruz, cujo objeto é a contratação de empresa especializada para prestação de serviços de consultoria atuarial e outras atividades correlatas, visando atender às necessidades daquele Instituto.

Em razão disso, como consequência da ausência de irregularidade, a equipe técnica conclui pela improcedência da representação formulada, nos termos do art. 95, inciso I, c/c o art. 99, § 2º, ambos da Lei Complementar 621, de 8 de março de 2012 (Lei Orgânica do TCEES), extinguindo-se o feito com resolução de mérito.

Nessa linha, como bem frisado pela área técnica, também entendo que a presente Representação apresenta circunstâncias ou elementos de convicção sobre ocorrência de fatos de interesse público que não se sustentam e, por consequência, desmerecem qualquer ação fiscalizatória por parte deste Tribunal de Contas.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, nos termos da proposição técnica, subscrita na Instrução Técnica Conclusiva 4500/2020-7, encampada pelo Ministério Público de Contas, **VOTO** no sentido que o Colegiado aprove a seguinte minuta de Acórdão que submeto à sua consideração:

JOÃO LUIZ COTTA LOVATTI

Relator

1. ACÓRDÃO TC-309/2021-3

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

1.1. Conhecer da presente Representação, vez que preenche os requisitos de admissibilidade, na forma do art. 94, c/c o art.101, ambos da Lei Complementar Estadual 621/2012 (Lei Orgânica do TCEES);

1.2. Indeferir o pedido de suspensão cautelar do certame pelos motivos acima expostos;

1.3. Considerar Improcedente a presente Representação, nos termos dos artigos 95, inciso I⁴ e 99, § 2º⁵, ambos da Lei Complementar 621/2012, bem como, no disposto no art. 319, IV⁶ da Res. TC 261/2013;

1.4. Dar Ciência da decisão ao representante e ao representado;

1.5. REMETER à Secretaria Geral das Sessões para os impulsos necessários;

1.6. Após, **arquivar** os presentes autos.

2. Unânime

3. Data da Sessão: 24/03/2021 – 13ª Sessão Ordinária da 2ª CÂMARA

4. Especificação do quórum:

4.1 Conselheiros: Sérgio Manoel Nader Borges (presidente) Domingos Augusto Taufner e Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha.

4.2. Conselheiro Substituto: João Luiz Cotta Lovatti (relator)

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

Presidente

CONSELHEIRO SUBSTITUTO JOÃO LUIZ COTTA LOVATTI

Relator

⁴ Art. 95. Encerrada a fase de instrução, a denúncia será submetida ao Plenário, que decidirá:

I - pela improcedência, quando não constatada ilegalidade ou irregularidade;

⁵ Art. 99 (...)

§ 2º Aplicam-se à representação, no que couber, as normas relativas à denúncia.

⁶ Art. 319. Na fase final da instrução dos processos, constitui formalidade essencial, além do exame da unidade competente, a elaboração da instrução técnica conclusiva.

Parágrafo único. A instrução técnica conclusiva conterà, necessariamente:

IV - a conclusão, com a proposta de encaminhamento.

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUCIANO VIEIRA

Em substituição ao procurador-geral

LUCIRLENE SANTOS RIBAS

Subsecretária das Sessões