

**AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO – GABINETE
DO CONSELHEIRO ANTÔNIO JOAQUIM**

Processo nº 45.690-0/2022

CLICK TI TECNOLOGIA LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ nº 10.862.298/0001-00, com sede administrativa em Rua Coronel Zozimo, n. 367, Bairro Coronel Antonino, CEP 79.010-340 e **RAUL VIEIRA DA CUNHA NETO**, brasileiro, solteiro, empresário, nascido em 03/11/1984, em Campo Grande – MS, portador do CPF nº 010.426.991-00 e da Carteira de Identidade nº 722 776 SSP/MS, residente e domiciliado à Rua Piratininga, nº 447 – Bairro Jardim dos Estados – CEP: 79.020-240 – Campo Grande/MS, neste ato representado por seus advogados infra-assinados, com endereço profissional constante do rodapé, vem respeitosamente, à augusta presença de Vossa Excelência, em resposta ao Ofício n. 320/2024/GAB-AJ, manifestar-se acerca das irregularidades apontadas no Relatório Técnico Preliminar (doc. 255110/2023), Relatório Técnico Complementar (doc. 469540/2023) e Parecer do Ministério Público de Contas (doc. 438194/2024), conforme fatos e fundamentos a seguir delineados.

1. TEMPESTIVIDADE

Considerando o prazo de 15 (quinze) dias úteis para resposta ao Ofício n. 320/2024/GAB-AJ, a contar do recebimento deste, ocorrido no dia 10.06.2024, o prazo para a apresentação da presente defesa encerra-se no dia **01.07.2024**. Assim, resta demonstrada a tempestividade.

2. BREVE SÍNTESE PROCESSUAL

Em síntese, trata-se de denúncia formulada na Ouvidoria Geral, em desfavor da Empresa Mato Grossense de Tecnologia da Informação, alegando supostas irregularidades no Pregão Eletrônico n. 19/2022.

Após a concessão da medida cautelar, por meio do Julgamento Singular 180/AJ/2023, os autos seguiram para o plenário deste e. TCE, a fim de apreciação do Agravo que havia sido interposto pela CLICK TI TECNOLOGIA LTDA e da homologação da medida cautelar antes concedida. O Agravo foi desprovido e a medida cautelar não foi homologada.

A não homologação da medida cautelar ocorreu sobretudo em razão do voto-vista do Conselheiro Waldir Teis:

ACÓRDÃO Nº 8/2023 – PP Resumo: EMPRESA MATO-GROSSENSE DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO. MEDIDA CAUTELAR ADOTADA SINGULARMENTE NOS AUTOS DA DENÚNCIA ORIGINADA DO CHAMADO Nº 1129/2022. NÃO HOMOLOGAÇÃO. RECURSO DE AGRAVO INTERPOSTO EM FACE DO JULGAMENTO SINGULAR Nº 180/AJ/2023. CONHECIMENTO. DESPROVIMENTO. Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo nº 45.690-0/2022. ACORDAM os Excelentíssimos Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas, nos termos dos artigos 1º, XVI, 82, parágrafo único, e 83, III, da Lei Complementar 269/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), c/c o artigo 338, § 4º, da Resolução 16/2021 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), de acordo, em parte, com o Parecer 1.750/2023 do Ministério Público de Contas, nos autos da Denúncia originada do Chamado 1.129/2022, formulada em desfavor da Empresa Mato-grossense de Tecnologia da Informação, por maioria, acompanhando o voto do Revisor, em conhecer e **NEGAR PROVIMENTO ao Recurso de Agravo (ID 50.199-9/2023) interposto pela empresa Click TI Tecnologia Ltda. em desfavor do Julgamento Singular 180/AJ/2023; e, ainda, por maioria, acompanhando o voto-vista apresentado pelo Conselheiro Waldir Júlio Teis, em NÃO HOMOLOGAR a Medida Cautelar adotada por meio do Julgamento Singular 180/AJ/2023**, divulgado na edição extraordinária 2855 do Diário Oficial de Contas do dia 24-2-2023; sendo considerada como data da publicação o dia 27-2-2023, edição, conforme fundamentos constantes no voto-vista do Conselheiro Waldir Júlio Teis (...) [g.n]

Após isso, iniciada a instrução, os autos tiveram 04 (quatro) manifestações da SECEX, de modo que, nas 03 (três) primeiras, houve o entendimento para o arquivamento do feito e, apenas na 4ª (quarta), entendeu-se pelo seguimento da denúncia e pela necessidade de citação do ora Requerido, representante da CLICK

TI TECNOLOGIA LTDA e do Sr. Cleberson Antônio Savio Gomes, Diretor-Presidente Interino da MTI:

- (i) Relatório Técnico Conclusivo da SECEX, do dia 19.06.2023, entendendo pelo arquivamento da denúncia ante a perda de objeto (fls. 128/140);
- (ii) Relatório Técnico Preliminar da SECEX, do dia 03.10.2023, entendendo novamente pelo arquivamento da denúncia para a empresa, ante a perda de objeto (fls. 73/97);
- (iii) Relatório Técnico Complementar da SECEX, do dia 11.03.2024, entendendo novamente pelo arquivamento da denúncia para a empresa, ante a perda de objeto (fls. 43/65);
- (iv) Parecer da SECEX, do dia 04.06.2024, entendendo pela citação da empresa e tramitação da denúncia (fls. 11/18).

Diante disso, restará demonstrado em sequência que os elementos fático-jurídicos foram devidamente delineados no voto-vista do Conselheiro Waldir Júlio Teis e votos dos Conselheiros Valter Albano, Sérgio Ricardo e José Carlos Novelli, bem como pelas 03 (três) manifestações da SECEX, sendo necessário o arquivamento da presente denúncia.

3. DESCRIÇÃO FÁTICA

Primeiramente, para melhor demonstração lógica da presente defesa, eis, em ordem, a sucessão dos fatos:

- i) A decisão de inidoneidade foi originariamente publicada no dia **24.11.2021** e foi suspensa por decisão do *mandamus* 1023477-23.2021.8.11.0000, publicada no dia **25.12.2021** – **empresa estava inserida no CEIS por 30 (trinta) dias.**
- ii) Em razão da decisão de inidoneidade, foi interposto recurso administrativo no dia **01.12.2021**.
- iii) No dia **04.11.2022**, foi publicada a revogação da medida liminar decorrente do processo judicial n. 1023477-23.2021.8.11.0000 e a Administração Pública teve ciência no dia **07.11.2022**.



- iv) A sessão pública do Pregão n. 19/2022 também ocorreu no dia **04.11.2022** e o Contrato n. 42/2022/MTI foi assinado no dia **25.11.2022**.
- v) No dia **16.12.2022**, a CGE inclui a inidoneidade no sistema CEIS sem avaliar o pedido de efeito suspensivo vinculado ao recurso administrativo, portanto, ainda não havia coisa julgada administrativa;
- vi) No dia **27.02.2023**, é admitido o recurso administrativo no efeito suspensivo; no dia **02.03.2023** a CGE suspende a penalidade do sistema CEIS, cumprindo a decisão que concedeu o efeito suspensivo – transcorrendo **76 (setenta e seis) dias inserida no CEIS**.
- vii) No dia **14.03.2023**, foi publicada a decisão meritória do processo administrativo que imputou a penalidade, de lavra do Governador do Estado de Mato Grosso, diminuindo a pena para 03 (três) meses, contados a partir da data de publicação desta decisão, sobre o qual deve incidir desconto do período em que os dados da recorrente foram inseridos no CEIS, mesmo enquanto pendente o julgamento do recurso.

Pormenorizadamente, abaixo se detalha os fundamentos inafastáveis para o arquivamento da denúncia, sem a realização de exame sumário (art. 6º, parágrafo único, da Resolução Normativa n. 11/2017 – TP).

4. DO MÉRITO

4.1 Ausência de penalidade frente à necessidade da coisa julgada administrativa

No presente tópico, tratar-se-á apenas do fato de que **não havia** coisa julgada administrativa desde a concessão da primeira decisão condenatória, em **24.11.2021**, até a decisão recursal proveniente do ilmo. Governador do Estado de Mato Grosso, proferida no dia **14.03.2023**.

A coisa julgada administrativa está intrinsecamente relacionada à impossibilidade de alteração da decisão por parte da Administração Pública, havendo o exaurimento recursal.



Diógenes Gasparini¹ enumera as possibilidades, não esgotadas, de irretratabilidade da decisão administrativa:

Quando inexistir, no âmbito administrativo, possibilidade de reforma da decisão oferecida pela Administração Pública, está-se diante da coisa julgada administrativa [...].

Quando se torna irretratável a decisão administrativa?

Sem a pretensão de esgotar todas as possibilidades, pode-se mencionar:

- a) as hipóteses em que a decisão administrativa se torna irrevogável por razões de mérito (oportunidade e conveniência), como ocorre: (I) quando o ato é vinculado e gerou direito adquirido (conforme Súmula 473, do Supremo Tribunal Federal); (II) quando o ato integra um procedimento, com várias fases, em que cada novo ato provoca a preclusão com relação ao ato anterior; (III) quando exaurida a competência relativamente ao objeto do ato, **porque o ato já está sob apreciação de autoridade hierarquicamente superior, por provocação do interessado ou ex officio**; (IV) quando o ato já exauriu os seus efeitos;
- b) perda, pela decadência para rever os atos ilegais favoráveis ao interessado (nos termos do art. 54 da Lei de Processo Administrativo);
- c) a ocorrência de prescrição na esfera judicial;
- d) a decisão proferida pelo Poder Judiciário, com força de coisa julgada;
- e) a exaustão da via administrativa, pelo não cabimento de novos recursos administrativos; esta última hipótese tem que ser aceita com reservas porque, embora não cabíveis novos recursos, ainda é possível a revisão *ex officio* feita pela Administração, com base em seu poder de autotutela. [g.n]

Depreende-se do texto que a hipótese de irretratabilidade da decisão administrativa que se amolda ao caso concreto ocorre quando está exaurida a competência relativamente ao objeto do ato, **considerando que o ato já estava sob apreciação de autoridade hierarquicamente superior – recurso hierárquico**, por provocação do interessado ou *ex officio*.

A Administração Pública foi provocada a se retratar da decisão administrativa por meio do recurso protocolado no dia **01.12.2021**, entretanto, a coisa julgada administrativa veio a se formar apenas em **14.03.2023**, por meio da publicação

¹ GASPARINI, Diógenes In DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Limites da utilização de princípios do processo judicial no processo administrativo** Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, Brasília, v. 29, n. 1/2, p. 31-48, jan./fev. 2017.

da decisão do Governador do Estado, de forma que o processo restou pendente de apreciação durante mais de 02 (dois) anos.

Isto é, durante todo o período de **24.11.2021** [publicação da primeira decisão administrativa condenatória] até **14.03.2023** [decisão definitiva do recurso hierárquico], transcorreu um longo período sem que houvesse a condenação efetiva da empresa.

O Superior Tribunal de Justiça confirma a importância do trâmite do recurso hierárquico como indispensável para a ampla defesa e para o contraditório, sendo imprescindível **a sua submissão ao agente superior e o consequente recebimento:**

MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. MINISTRO DE ESTADO. APLICAÇÃO DE PENALIDADE. INTERPOSIÇÃO, NA VIA ADMINISTRATIVA, DE RECURSO ADMINISTRATIVO HIERÁRQUICO AO PRESIDENTE DA REPÚBLICA. RECEBIMENTO COMO REVISÃO. ILEGALIDADE. CERCEAMENTO DO DIREITO DE DEFESA DO IMPETRANTE. SEGURANÇA CONCEDIDA. **1. O direito de ampla defesa e do contraditório ao impetrante restou cerceado, porquanto seu recurso hierárquico, com pedido de reconsideração, não foi submetido ao agente superior e foi recebido como revisão.** 2. O recurso administrativo hierárquico, independentemente da denominação conferida pelo administrado, deve ser submetido à autoridade hierarquicamente superior, caso o agente ou órgão prolator da decisão ou ato impugnado não o reconsidere. Na espécie, o fundamento de que o processo administrativo disciplinar se rege pela Lei n. 8.112/90 e apenas subsidiariamente pela Lei n. 9.784/99 não exclui a possibilidade e o direito do interessado de ter seu recurso examinado pelo agente superior, já que o recurso administrativo hierárquico independe de previsão legal. Assim, é irrelevante o fato de o recurso hierárquico não estar previsto na legislação especial, qual seja, a Lei n. 8.112/90. De qualquer forma, o referido diploma legal contempla a possibilidade de recorrer à autoridade hierarquicamente superior, no capítulo destinado ao direito de petição, assegurado aos servidores públicos, em processo administrativo disciplinar (arts. 104/115), denominando-se simplesmente de recurso. 3. Imperioso asseverar, ainda, que a previsão, na Lei n. 8.112/90, do pedido de revisão não possui o condão de excluir, em razão de alegada especialidade, o recurso administrativo



hierárquico, já que os dois recursos não se confundem. Com efeito, o pedido de revisão possui requisitos mais específicos que o hierárquico e é analisado pela autoridade que praticou o ato impugnado. Sobreleva notar que o recebimento de um recurso no lugar do outro não pode ser realizado com vista a prejudicar a situação do administrado, nem cercear seu direito de defesa. **4. Segurança concedida, diante do cerceamento do direito de defesa do impetrante, para determinar à autoridade impetrada que encaminhe os recursos administrativos hierárquicos** do impetrante ao Presidente da República, para que este os examine como entender de direito. (STJ - MS 10254 - Ministro HÉLIO QUAGLIA BARBOSA, Terceira Seção. Julgamento 22/03/2006, DJ 03.04.2006 p. 215). [g.n]

A necessidade de análise do recurso administrativo foi extensivamente abordada no voto do Conselheiro Waldir Júlio Teis, o qual ainda ressaltou o fato de que, **na celebração do Contrato n. 42/2022/MTI, ainda não havia a referida coisa julgada administrativa:**

23. Entretanto, tal posicionamento desconsiderou que a intimação judicial produziu seus efeitos no dia 4/11/2022, dia em que circulou no Diário Oficial de Justiça, **além do que a inidoneidade, naquela oportunidade, estava sob discussão processual no âmbito administrativo, não havendo coisa julgada administrativa até à data da efetiva contratação decorrente da licitação, por estar o recurso interposto pela empresa prejudicada, pendente de análise.**

[parágrafo 23 do voto-vista do Conselheiro Waldir Júlio Teis, g.n]

Destacando, também, que a coisa julgada administrativa ocorreu apenas em **14.03.2023:**

43. Nesse caso, vale ressaltar que a denúncia apresentada em 27/12/2022, neste e. Tribunal de Contas, não espelhou a realidade do contexto geral dos fatos, uma vez que, não conhecia do processo administrativo em curso, e **tampouco, que na data da contratação, não havia qualquer registro de declaração de inidoneidade no CEIS. Constatou a inscrição na data da denúncia, somente porque em 16/12/2022, a empresa foi incluída no referido cadastro. Portanto, após a contratação.**

44. **A coisa julgada formal somente ocorreu no dia 14/3/2023**, ou seja, no dia da sessão plenária que homologaria a cautelar expedida nos autos deste processo e quando o Governador do Estado de Mato Grosso fez publicar na

edição n.º 28.456 do Diário Oficial do Estado de Mato Grosso, a decisão do recurso administrativo protocolado em 1º/12/2021 pela empresa Click TI Tecnologia Ltda. - após 1 (um) ano, 3 (três) meses e 14 (quatorze) dias da sua interposição e 108 (cento e oito) dias da data de assinatura do contrato firmado entre o MTI e a Click TI Tecnologia Ltda.
[parágrafos 43 e 44 do voto-vista do Conselheiro Waldir Júlio Teis, g.n]

Não apenas isso, o Conselheiro reforçou que o recurso administrativo, em verdade, **deveria ter sido analisado em 05 (cinco) dias úteis**:

E pela cronologia dos fatos, acima apresentada, a declaração de inidoneidade registrada inicialmente em 24/11/2021 (Doc. digital n.º 90778/2023, fl.28), obrigatoriamente, não podia surtir qualquer efeito punitivo na data da sessão pública do pregão, que ocorreu em 04/11/2022. Isso porque, não havia sobre ela decisão administrativa definitiva, em virtude da pendência de análise do recurso interposto pela empresa interessada no dia 1º/12/2021, ainda que a apreciação do recurso administrativo pela Administração Pública tenha prazo estabelecido no artigo 109 da Lei n.º 8.666/93 o qual deveria ter sido analisado em 5 (cinco) dias úteis. Vejamos:

Art. 109. Dos atos da Administração decorrentes da aplicação desta Lei cabem:

(...)

III - pedido de reconsideração, de decisão de Ministro de Estado, ou Secretário Estadual ou Municipal, conforme o caso, na hipótese do § 4º do art. 87 desta Lei, no prazo de 10 (dez) dias úteis da intimação do ato.

(...)

§4º O recurso será dirigido à autoridade superior, por intermédio da que praticou o ato recorrido, a qual poderá reconsiderar sua decisão, no prazo de 5 (cinco) dias úteis, ou, nesse mesmo prazo, fazê-lo subir, devidamente informado, devendo, neste caso, a decisão ser proferida dentro do prazo de **5 (cinco) dias úteis, contado do recebimento do recurso**, sob pena de responsabilidade. [g.n]

Contudo, o que ocorreu, em verdade, tratou-se de patente violação ao devido processo legal administrativo, considerando que não só não houve a sua finalização em tempo hábil, como, também, a CGE/MT, que era o órgão responsável pelo recebimento e processamento desse recurso, **antes mesmo de realizar essa**



análise, inseriu a inidoneidade da empresa no CEIS no dia 16.12.2022, sob o fundamento de estar cumprindo ordem judicial.²

Reforça-se: antes de haver a coisa julgada administrativa e sem haver a análise do recurso administrativo protocolado na CGE/MT, esse mesmo órgão imputou a pena de inidoneidade no sistema, causando relevantes prejuízos à empresa e inclusive gerando a celeuma aqui em questão.

Para evitar dúvidas acerca do fato de que a pena de inidoneidade poder ser aplicada apenas com a coisa julgada administrativa, especialmente sobre a cumulação de mais de uma declaração de inidoneidade, **o TCU instaurou processo administrativo para estudo do tema (TC nº 027.014/2012-6)**, visando a consolidação do modo com que a Controladoria-Geral da União fazia o registro desta restrição em cadastro de contratações federais. E, nessa consolidação, restou decidido que **a contagem do prazo para o cumprimento da sanção somente se inicia com o “trânsito em julgado” da decisão que a impôs.**

Quanto a isso, cravou o Conselheiro Waldir Júlio Teis:

48. Diante de todo o exposto, não me restam dúvidas de que a empresa Click TI Tecnologia Ltda. tinha condições para se habilitar e contratar com o Estado de Mato Grosso em 4/11/2022. **Pois, somente após a decisão proferida no recurso, a declaração de inidoneidade da empresa Click TI Tecnologia Ltda. adquiriu autoridade de coisa julgada, que impede, que a relação de direito material entre as mesmas partes, seja reexaminada e decidida, no mesmo processo ou em outro processo, na instância administrativa.**

49. **Reitero que, somente a partir de 14/3/2023, a inidoneidade da empresa se tornou definitiva no âmbito administrativo, impedindo que ela licitasse ou contratasse com o Estado de Mato Grosso, pelo período indicado, observada a forma de cumprimento da sanção.**

50. Isso porque, repiso, somente da coisa julgada formal resulta a imutabilidade da sentença, tornando a sentença inimpugnável, uma vez que a existência da coisa julgada administrativa significa que certa questão foi resolvida por definitivo administrativamente.

[parágrafos 43 e 44 do voto-vista do Conselheiro Waldir Júlio Teis, g.n]

² A antecipação de tutela que antes suspendia a pena de inidoneidade cessou em decorrência de julgamento de Agravo Interno protocolado no *mandamus*, por decisão publicada no dia 04.11.2022.

Analisando a matéria, o Conselheiro Sérgio Ricardo fixou como ponto principal entender se, ao tempo do Pregão Eletrônico n. 19/2022, a empresa já era inidônea:

8. Vislumbro, assim, que **o cerne da questão reside em saber se, ao tempo do Pregão Eletrônico nº 19/2022, a empresa Click TI Tecnologia Ltda. já tinha sido declarada inidônea**, hipótese em que não poderia ter se habilitada na licitação.

[parágrafo 8 do voto-vista do Conselheiro Sérgio Ricardo, g.n]

E após avaliar toda a matéria e a cronologia de fatos, descartou totalmente essa hipótese:

19. Como se sabe, em observância aos princípios da legalidade, da ampla defesa e contraditório, da segurança jurídica, da presunção de inocência e da razoabilidade, **a decisão que declara uma empresa inidônea apenas produz efeitos após a formação da coisa julgada administrativa.**

20. Isso quer dizer que, à época da licitação do Pregão Eletrônico nº 19/2022 e da assinatura do correspondente Contrato nº 42/2022/MTI, isto é, novembro de 2021, **ainda estava pendente a análise do recurso administrativo interposto pela empresa Click TI Tecnologia, contra a decisão que a declarou inidônea. Para todos os efeitos, então, a empresa ainda poderia participar da licitação realizada pelo MTI.**

21. Deve ser ressaltado aqui, que a intervenção deste Tribunal de Contas nas licitações realizadas pela Administração Pública, deve ser mínima, apenas em casos de extrema e flagrante ilegalidade.

22. Esse pensar está em sintonia com o princípio da intervenção estatal mínima ou indicativa na economia privada, disposto no art. 174, *caput*, da Constituição Federal.

[parágrafos 19 a 22 do voto-vista do Conselheiro Sérgio Ricardo, g.n]

Atestou ser farta a jurisprudência do Tribunal de Contas da União no sentido de que os efeitos da declaração de inidoneidade operam apenas a partir do trânsito em julgado da respectiva decisão condenatória:

24. Deste modo, conclui-se que apenas devem ser revistas as contratações firmadas pela empresa Click TI, **após a data do trânsito em julgado da**

decisão administrativa que aplicou a sanção de inidoneidade à empresa, isto é, em 14/03/2023, em homenagem ao princípio da segurança jurídica.

25. Por essa razão, é farta a jurisprudência do Tribunal de Contas da União no sentido de que os efeitos da declaração de inidoneidade operam apenas a partir do trânsito em julgado da respectiva decisão condenatória. Anoto nesse sentido os Acórdãos Plenários nºs 348/2016, 2453/2019 e 4047/2020.

26. Anda bem o Tribunal de Contas da União nesse sentido, pois está a concretizar, em suas decisões, o princípio constitucional da **presunção de inocência** disposto no art. 5º, inciso 57, da Constituição Federal, segundo o qual ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória.

27. Assim, entendo pela **possibilidade da Empresa Mato-Grossense de Tecnologia da Informação-MTI dar continuidade ao referido contrato tal como anteriormente celebrado, na medida em que foi ajustado antes da formação da coisa julgada administrativa.**

[parágrafos 24 a 27 do voto-vista do Conselheiro Sérgio Ricardo, g.n]

Nesse passo, não pode a empresa ser prejudicada por uma ingerência da própria a Administração Pública, que não obedeceu ao devido processo legal administrativo, achando-se no direito de inserir pessoa jurídica no cadastro de inidoneidade quando, em verdade, **ela sequer terminou a análise processual.**

Totalmente descabido o entendimento do MPC, nesse ponto, no parecer nº 3.870/2023, datado de 17.07.2023, de que a empresa é que deveria ter tomado alguma medida para garantir o seu direito a razoável duração do processo, justificando uma suposta legalidade na intempestividade da autoridade administrativa durante a condução do processo, também se imiscuindo no fato de que o mesmo órgão que deveria analisar o processo administrativo, não analisou, mas inseriu no sistema a penalidade.

Ao arrepio da legislação, a Administração Pública, que deveria ser “una”, não apresentou comportamento previsível e linear, deixando a empresa à mercê de seus atos. Desse modo, restou patente, também, a infração ao princípio constitucional da vedação ao comportamento contraditório.

O princípio da vedação do comportamento contraditório (ou princípio da tutela da confiança legítima ou, ainda, *nemo potest venire contra factum*



proprium) se relaciona diretamente à boa-fé objetiva e decorre de valores constitucionais, tutelando a confiança e a lealdade.

Tal princípio pode ser retirado de disposição constitucional que prega a necessidade de observância da solidariedade social (art. 3º, I da CF/88), na medida em que esse princípio visa não só a identificação de outrem, que leva as pessoas a se ajudarem mutuamente, mas impõe o dever de consideração da posição alheia no universo das relações jurídicas. Significa dizer que as condutas devem ser previsíveis, pois um comportamento incoerente fere diretamente à confiança das relações.³

Outro princípio diretamente relacionado à vedação do comportamento contraditório é o da segurança jurídica (art. 5º, caput, da CF/88), considerando que a proibição de agir contraditoriamente, frustrando expectativas legítimas, vai ao encontro da exigência comum de estabilidade.

Nesse âmbito, Lucio Picanço Facci⁴ descreve a instrumentalização jurídica do princípio da vedação ao comportamento contraditório:

A aplicação do princípio da vedação ao comportamento contraditório pressupõe a ocorrência cumulativa de quatro eventos: (i) uma conduta inicial – o *factum proprium*; (ii) a confiança legítima de outrem na preservação do sendo objetivamente extraído do *factum proprium*; (iii) o comportamento contraditório em relação ao sentido objetivo da conduta inicial; (iv) o **dano efetivo potencial**.

O autor⁵ explica, ainda, que a vedação ao comportamento contraditório **pressupõe a existência de confiança legítima**, isto é, deve decorrer da conduta inicial, **devendo se questionar se houve a ruptura da confiança em razão do comportamento contraditório**:

A incidência do *nemo potest venire contra factum proprium* pressupõe, ainda, que ocorra de fato a contrariedade em relação ao sentido objetivo de uma

³ FACCI, Lucio Picanço. **A Proibição de Comportamento Contraditório no Âmbito da Administração Pública: A Tutela da Confiança nas Relações Jurídico-Administrativas**. Revista da EMERJ, v. 14, n. 53, 2011.

⁴ Op. Cit.

⁵ Op. Cit.



conduta anterior, geradora de confiança legítima em outrem. Em outras palavras: deve ser perquirido **se houve a ruptura da confiança em razão do comportamento contraditório.**

Tendo como enfoques, portanto, o princípio da solidariedade social, o princípio da segurança jurídica e a consequente pressuposição de confiança legítima, em análise concomitante a todos esses termos, conclui-se que o que se espera da Administração Pública, no uso de suas atribuições legais, é que não pratique condutas imprevisíveis e arbitrárias, as quais são as fontes que originam os comportamentos contraditórios. Assim, em que pese a supremacia do interesse público sobre o interesse particular, incumbe aos entes públicos a função de tutelar, coerentemente, os direitos e deveres dos Administrados.

E em uma conclusão ainda mais lógica, o que se espera da Administração Pública é apenas que cumpra estritamente o princípio da legalidade (art. 37, caput, da CF/88), porquanto cumprindo o princípio da legalidade, os Administrados conseguem prever os seus comportamentos e não haveríamos que falar em eventuais condutas contraditórias. Até porque, todos os atos administrativos devem obedecer estritamente ao que está posto.

Entretanto, em termos práticos, não é isso o que se observa no caso concreto, considerando que houve a decisão da primeira instância, proveniente da CGE/MT em conjunto com a SEMA/MT e, uma vez protocolado o recurso administrativo com pedido de efeito suspensivo, **não houve o processamento do recurso de forma correta pela CGE/MT.**

Frisa-se, portanto: os órgãos competentes não avaliaram o pedido de efeito suspensivo e não submeteram o recurso ao Governador do Estado, descumprindo expressamente a disposição normativa que afirma que isso teria que ser feito em um prazo específico; **05 (cinco) úteis dias** pela ótica da Lei n. 8.666/1993 (art. 109, §4º da Lei n.º 8.666/93) e **20 (vinte) dias úteis** pela ótica da Lei Estadual n. 7.692/2002 (art. 36, VII, da Lei Estadual n. 7.692/2002).

E mesmo sem avaliar o pedido de efeito suspensivo, tampouco o recurso administrativo protocolado, **inseriu a inidoneidade da empresa no CEIS** no dia **16.12.2022**, sem qualquer obediência ao princípio da legalidade, sobretudo no que atine à regra do trâmite processual, tendo em vista que este não havia sido finalizado.



Não sendo suficientes os prejuízos da empresa durante todo esse tempo, a empresa é que tem que se esforçar de forma árdua para demonstrar que o princípio da solidariedade social, o princípio da segurança jurídica, a consequente pressuposição de confiança legítima e o princípio da legalidade não foram cumpridos no caso em questão.

Trata-se de evidente abuso de poder praticado por parte da CGE/MT, quando imputou a pena, de forma precoce, no CEIS, já que a própria CGE ficou-se silente pela apreciação do pedido suspensivo enquanto já aplicava a pena no sistema.

Em um contexto do macrosistema, seriam inúmeros os prejuízos empresariais de diversas outras pessoas jurídicas que viessem a ser penalizadas de maneira precipitada, tal como ocorreu com a CLICK TI TECNOLOGIA LTDA, se isso viesse a se tornar uma prática interna comum pelo órgão.

E mais: a CGE/MT não analisou o recurso; inseriu a inidoneidade no CEIS equivocadamente no dia 16.12.2022 e, **quando no dia 27.02.2023, concede o efeito suspensivo, reformando a decisão no dia 14.03.2023, menciona que a sua culpa pela demora na apreciação causou prejuízos à empresa.**

Apenas não há como considerar que a CGE/MT agiu de forma previsível, considerando todo o aqui exposto. Se a Administração Pública viria a conceder o efeito suspensivo e viria a reformar o ato decisório no futuro, agiu em indiscutível comportamento contraditório no passado.

Trata-se, portanto de violação a expectativas e a direitos legítimos, de forma que deveria ter sido observada, sobretudo, a legalidade no trâmite do recurso administrativo.

Assim, resta claro que não vêm sendo respeitados o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa, porquanto não houve o seguimento regular do recurso administrativo, entendido como primordial – respaldado pelo MS 10254/DF (STJ). Por consequência, a Administração Pública atuou, flagrantemente, em comportamento contraditório, haja vista que também não foram atendidos o princípio da solidariedade social, o princípio da segurança jurídica, a consequente pressuposição de confiança legítima e o princípio da legalidade.



4.2 Do CEIS como instrumento oficial para oficialização da pena de inidoneidade

O que o Relator tenta fazer prevalecer, em síntese, é: *assim sendo, em que pese a profusão de datas e sucessão de análises cronológicas dos autos, a questão parece ser relativamente simples de evidenciar. Basta que se responda: No momento da assinatura do Contrato, existia algum instrumento suspendendo os efeitos da decisão que declarou a empresa inidônea? Não! Então a assinatura desse contrato esbarra na vedação do artigo acima exposto!*⁶

Entretanto, tal afirmação é **flagrantemente falsa**, conforme se resume em termos básicos expostos até o momento, mas relevantes: (i) a empresa não estava inidônea quando participou do pregão, tendo em vista a inexistência de coisa julgada administrativa; (ii) ainda que a CGE/MT tenha imputado a empresa, erroneamente, no CEIS, no dia 16.12.2022, tanto o pregão quanto a assinatura do contrato foram realizados antes dessa data.

Repise-se então que quando a empresa participou do Pregão n. 19/2022, em **04.11.2022** e mesmo quando assinou o Contrato n. 42/2022, em **25.11.2022**, a punição não estava manifestando qualquer efeito; inclusive, isso foi constatado pelo Conselheiro Waldir Júlio Teis:

30. A bem da verdade, na data da realização do certame, em observância à cronologia apresentada, a MTI não tinha conhecimento da inidoneidade declarada em desfavor da empresa licitante, pois seu cadastro fora efetuado no CEIS, em 16/12/2022, sendo participado aquele órgão, no dia 28 de dezembro de 2022 (Doc. digital n.º 9078/2023 – fls.9/38), ou seja, 33 (trinta e três) dias após consolidados todos os procedimentos do processo licitatório, inclusive os contratuais.

[parágrafo 30 do voto-vista do Conselheiro Waldir Júlio Teis, g.n]

É indispensável que se compreenda o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS) como o sistema competente para a demonstração e efetivação da pena, embora isso seja desconsiderado pelo Relator – o qual pretende fazer crer que a análise é apenas “*verificar algum instrumento*”

⁶ Entendimento do Relator veiculado no julgamento da homologação da medida cautelar e no parecer n. 1.104/2024 do MPC.

suspendendo os efeitos da decisão que declarou a empresa inidônea”, como se o devido processo legal fosse verificar “algum instrumento”; desconsiderando a necessidade de coisa julgada administrativa e o fato de que o próprio ente público deu causa à inserção equivocada da inidoneidade no CEIS!

Pois bem.

O CEIS é o sistema apto a consolidar e divulgar a relação de **empresas** ou profissionais que sofreram sanções que tenham como efeito a restrição ao direito de participar em licitações ou de celebrar contratos com a Administração Pública, não possuindo apenas a função de “resguardar o interesse público”. Isso vem da própria Portaria que institui o CEIS.⁷

O sistema não se trata de uma mera exposição de empresas, portanto; trata-se de instrumento oficial criado para dar cabo às decisões que determinam a pena de inidoneidade.

Para respaldar isso, importante destacar que o Manual de Sanções do TCU⁸ afirma que as sanções de suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração; de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública (Lei nº 8.666/ 1993) e impedimento de licitar e contratar com a União, Estado, DF ou Municípios (Lei nº 10.520/2002), **devem ser registradas** no sistema cadastral correspondente ou SICAF.

A Instrução Normativa n. 3/2018, por sua vez, determina que, **após o registro da sanção**, o órgão ou a entidade responsável por sua aplicação realizará comunicação ao fornecedor, informando que o fato foi registrado no SICAF (art. 35 da IN n. 3/2018).

Pela razão da oficialidade dos sistemas que vinculam a pena de inidoneidade, portanto, não há como prevalecer o entendimento do Relator de que seria apenas “*verificar algum instrumento*” que pudesse mostrar a inidoneidade. Existe

⁷ PORTARIA Nº 516, DE 15 DE MARÇO DE 2010. Dou de 16.03.2010. Institui o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS) e dá outras providências.

⁸ Disponível em:

<https://portal.tcu.gov.br/data/files/1D/D4/FA/F1/B5AD4710D614BB47E18818A8/Manual%20de%20sancoes.pdf>.



apenas um instrumento designado para essa função **e esse instrumento é o CEIS!** E seja no dia do pregão da MTI, ou no dia da assinatura do contrato, **a empresa não estava cadastrada como inidônea!**

Relevante ainda mencionar que o próprio Governo Federal possui um Caderno de Logística, denominado Sanções Administrativas em Licitações e Contratos⁹ e, nele, há condutas expressas que devem ser evitadas, mas foram praticadas no caso em questão, causando demasiado prejuízo à empresa, sobretudo no que atine a aplicar sanções sem a observância do contraditório e a ampla defesa.

Além disso, a própria ausência de registro no SICAF ou sistema correspondente (CEIS) é uma vedação, **tendo em vista ser esse o sistema oficial** para indicação das empresas inidôneas:

- a) Aplicar sanção sem instauração de processo administrativo;
- b) Aplicar sanções sem a observância do contraditório e ampla defesa;**
- c) Conferir prazo exíguo para a defesa prévia;
- d) Aplicar sanção sem atentar à dosimetria e a proporcionalidade;
- e) Fixar prazos exíguos para o cumprimento do ato de correção da irregularidade conduzindo o contratado à reincidência;
- f) Deixar, injustificadamente, de aplicar sanção;
- g) Deixar de registrar no SICAF ou nos sistemas adequados as sanções aplicadas;**
- h) Deixar de requerer a complementação de garantias após o seu uso;
- i) Deixar de motivar a decisão que aplica a sanção;
- j) Deixar de fornecer informações dos atos processuais ao sancionado.

Agora, não bastasse a empresa depreender todos os esforços para poder demonstrar a sua lisura e idoneidade no trâmite licitatório com o MTI, da mesma maneira que a empresa pública também diligenciou de várias formas para poder garantir a retidão da contratação, a condução desse processo também obriga o Requerido a realmente esclarecer que até mesmo a certificação da inidoneidade também só pode ser realizada pelo sistema **correto**.

⁹ Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/agente-publico/cadernos-de-logistica/midia/manual-sancoes-22-09.pdf>



Temos que até o momento, então, demonstrou-se: (i) que não havia coisa julgada administrativa durante todo o procedimento licitatório com o MTI; (ii) a CGE/MT não obedeceu ao devido processo legal, na medida em que, sem analisar o recurso administrativo, inseriu a empresa no sistema de forma equivocada, no dia 16.12.2022 e (iii) a verificação da pena de inidoneidade pode ser feita apenas por meio do sistema CEIS.

Mas não é só, pois: (i) a decisão que declarou a inidoneidade possui efeito *ex-nunc*; (ii) o efeito suspensivo concedido pela decisão do recurso hierárquico é retroativo (*ex-tunc*), tal como se comprova nos tópicos em sequência.

4.3 Os efeitos *ex-nunc* do mérito da decisão que declarou a inidoneidade. Não atinge contratos em curso

Tendo como foco a decisão do Governador do Estado de Mato Grosso do dia 14.03.2023, imprescindível salientar que a decisão proferida não pode retroagir aos atos celebrados:

Jurisprudência do TCU

Acórdão: 432/2014 – Plenário

Enunciado: A sanção de declaração de inidoneidade, prevista no art. 46 da Lei 8.443/1992, produz efeitos *ex-nunc*, **não afetando, automaticamente, contratos em andamento celebrados antes da aplicação da penalidade.**

Acórdão: 3002/2010 – Plenário

Enunciado: Recursos de Reconsideração. Conhecimento. Provimento parcial. Alterar redação do item 9.3.1. do acórdão 1262/2009-TCU-Plenário, de modo a **conferir efeitos *ex-nunc* à declaração de inidoneidade das empresas. Ciência.**

Isso também foi considerado pelo Conselheiro Waldir Júlio Teis:

51. Nessa perspectiva, imprescindível abordar que **os efeitos da decisão proferida não podem retroagir aos contratos já celebrados**, porque a declaração de inidoneidade não tem a faculdade de afetar os contratos administrativos já aperfeiçoados juridicamente ou em fase de execução,

sobretudo em razão do ato jurídico perfeito, **motivo que enseja a continuação do Contrato n.º 42/2022/MTI, conforme celebrado.**

Esse entendimento é cristalino e fiel ao princípio da irretroatividade da pena estabelecido na lei penal, salvo para beneficiar o réu, ou seja, não alcança ato jurídico perfeito. E o ato jurídico perfeito, nos termos do § 1º, do artigo 6º, da Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro (Lei nº 3.238/57), combinado com o artigo 104, do mesmo diploma, é assim conceituado:

Art. 6º (...)

§ 1º Reputa-se ato jurídico perfeito o já consumado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou.

Art. 104. A validade do negócio jurídico requer:

I – agente capaz;

II – objeto lícito, possível, determinado ou determinável;

III – forma prescrita ou não defesa em lei.

53. Nessa senda, **o que ocorre é que o ato jurídico perfeito é o contrato que foi firmado entre a MTI e Click TI, que, em cuja data, nos dizeres da própria Procuradoria Geral do Estado, menciona que “não seria possível exigir da MTI, que rescindisse o contrato celebrado”**

[parágrafos 51 a 53 do voto-vista do Conselheiro Waldir Júlio Teis, g.n]

Da mesma maneira, pelo Conselheiro Sérgio Ricardo:

22. Oportuno ressaltar que as sanções de inidoneidade possuem efeitos **para frente (“ex nunc”) e não afetam automaticamente os contratos já em andamento.**

23. Aplicando este preceito ao caso em apreço, se a superveniência da declaração de inidoneidade fosse suficiente para rescindir os contratos administrativos firmados com a pessoa jurídica apenada, a atividade administrativa seria fortemente prejudicada, interrompendo a prestação de serviços e onerando os cofres públicos.

[parágrafos 22 e 23 do voto-vista do Conselheiro Sérgio Ricardo, g.n]

E pelo voto de minerva, do Conselheiro José Carlos Novelli, fica destacado que os contratos administrativos já celebrados pela denunciada antes da punição consubstanciam fatos anteriores imutáveis, inclusive no que diz respeito aos seus efeitos que sejam posteriores ao sancionamento:

A teor das provas, que são fartas na espécie, percebe-se que ao tempo da habilitação – 04/NOV/2022 – e até mesmo da contratação – 25/NOV/2022, a pena de idoneidade aplicada a denunciada era inoponível, porquanto o início da vigência do correlato ato administrativo ocorreu com a sua publicidade no DOEMT– 14/MAR/2023, **sendo vedado lançar aos negócios jurídicos já consumados reflexos retroativos à essa data.**

Chego a tal conclusão sob o amparo dos artigos 87, inciso IV da Lei Federal nº 8.666/932 e 7º da Lei Federal nº 10.520/023, dispositivos asseguradores de que, somente após regular procedimento em que se tenha outorgado ampla defesa e contraditório, o contratante poderá declarar inidôneo determinado contratado proporcionalmente à infração apurada, sanção esta que produzirá consequências na realidade administrativa **apenas a partir da sua publicidade.**

Nesse contexto, os contratos administrativos já celebrados pela denunciada antes da punição consubstanciam fatos anteriores imutáveis, inclusive no que diz respeito aos seus efeitos que sejam posteriores ao sancionamento. Portanto, ao meu juízo, descaberia falar em rescisão de contratos em andamento.

[parágrafos do voto do Conselheiro José Carlos Novelli, g.n]

O Conselheiro José Carlos Novelli, para respaldar seu entendimento, colacionou diversos julgados na mesma linha do seu raciocínio; provenientes do STJ, TRF1 e TRF2 e conclui:

Na linha intelectual dos julgados supracitados, **infere-se que a declaração de inidoneidade imposta à denunciada deve emanar efeitos *ex nunc*, o que lhe impediria de participar de licitações subsequentes e de firmar contratos novos posteriores a definitividade pena aplicada na seara administrativa.**

Reforço: imperioso atentar quanto a imutabilidade da sanção aplicada, sabidamente **aquela que não cabe mais recurso junto a quem conduziu o procedimento sancionatório**, já que a penalidade será objeto de apontamento nos diversos sistemas cadastrais de apenados.

[parágrafos do voto do Conselheiro José Carlos Novelli, g.n]

Compartilhou do entendimento a 6ª Secretaria de Controle Externo, no Relatório Técnico Conclusivo datado do dia 19.06.2023, sugerindo, portanto, o arquivamento da denúncia do chamado n. 1129/2022, pela perda do objeto (art. 6º, p. único, da Resolução Normativa n. 11/2017):

Ficou demonstrado nos que a Empresa Click TI Tecnologia Ltda foi inserida no Cadastro Estadual de Empresas Inidôneas ou Suspensas (CEIS) pela Controladoria Geral do Estado de Mato Grosso em 24/11/2021 **de maneira equivocada pois deveria aguardar a decisão definitiva do Recurso Administrativo que ocorreu somente em 14/3/2023, portanto no período da abertura do Pregão nº 19/2022 (4/11/2022 até assinatura do contrato nº 42/2022/MTI não pesava sobre a interessada nenhuma pena de declaração de inidoneidade, fato que ocorreu apenas em 14/3/2023, com produção dos seus efeitos para futuro não atingindo os contratos já consolidados com a Administração Pública.**

[6ª Secretaria de Controle Externo, no Relatório Técnico Conclusivo datado do dia 19.06.2023, g.n]

É claro o entendimento do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que a declaração de inidoneidade "só produz efeito para o futuro (efeito ex nunc), sem interferir nos contratos já existentes e em andamento":

ADMINISTRATIVO. DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE PARA LICITAR E CONTRATAR COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. VÍCIOS FORMAIS DO PROCESSO ADMINISTRATIVO. INEXISTÊNCIA. EFEITOS EX NUNC DA DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE: SIGNIFICADO.

1. Ainda que reconhecida a ilegitimidade da utilização, em processo administrativo, de conversações telefônicas interceptadas para fins de instrução criminal (única finalidade autorizada pela Constituição - art. 5º, XII), não há nulidade na sanção administrativa aplicada, já que fundada em outros elementos de prova, colhidas em processo administrativo regular, com a participação da empresa interessada.

2. Segundo precedentes da 1ª Seção, a declaração de inidoneidade "só produz efeito para o futuro (efeito ex nunc), sem interferir nos contratos já existentes e em andamento" (MS 13.101/DF, Min. Eliana Calmon, DJe de 09.12.2008). Afirma-se, com isso, que o efeito da sanção inibe a empresa de "licitar ou contratar com a Administração Pública" (Lei 8666/93, art. 87), sem, no entanto, acarretar, automaticamente, a rescisão de contratos administrativos já aperfeiçoados juridicamente e em curso de execução, notadamente os celebrados perante outros órgãos administrativos não vinculados à autoridade impetrada ou integrantes de outros entes da Federação (Estados, Distrito Federal e Municípios). **Todavia, a ausência do efeito rescisório automático não compromete nem restringe a faculdade**



que têm as entidades da Administração Pública de, no âmbito da sua esfera autônoma de atuação, promover medidas administrativas específicas para rescindir os contratos, nos casos autorizados e observadas as formalidades estabelecidas nos artigos 77 a 80 da Lei 8.666/93.

3. No caso, está reconhecido que o ato atacado não operou automaticamente a rescisão dos contratos em curso, firmados pela impetrante.

4. Mandado de segurança denegado, prejudicado o agravo regimental.

(MS n. 13.964/DF, relator Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Seção, julgado em 13/5/2009, DJe de 25/5/2009.)

Logo, tendo em vista que a inidoneidade foi efetivamente aplicada no dia 14.03.2023, não pode ter qualquer efeito sobre o contrato pactuado com a MTI – o *pregão e a assinatura contratual ocorreram ainda no ano de 2022*, sob pena de violação expressa a todo o entendimento acima colacionado.

4.4 A concessão do efeito suspensivo à decisão condenatória. Ótica pelo direito administrativo sancionador

Apenas para maior organização do raciocínio, destaca-se novamente o trâmite instrutório dos presentes autos:

- i) **Relatório Técnico Conclusivo da SECEX**, do dia 19.06.2023, entendendo pelo arquivamento da denúncia ante a perda de objeto, pois a empresa foi inserida de maneira equivocada no CEIS, ademais, na abertura do Pregão n. 19/2022 e na assinatura do contrato, não havia a incidência de nenhuma pena (fls. 128/140);
- ii) **Parecer n. 3.870/2023 do MPC**, do dia 17.07.2023, entendendo pelo prosseguimento da denúncia, requerendo a formulação de Relatório Técnico Preliminar com a classificação de irregularidade e citação dos responsáveis. O parecer considerou, em síntese, que quanto à não apreciação do recurso administrativo, a empresa deveria ter apelado ao Poder Judiciário para obter o julgamento, de modo que, supostamente, a intempestividade não seria suficiente para estancar os efeitos do ato administrativo que declarou a inidoneidade da empresa, havendo autoexecutoriedade da

- decisão, já que não havia ainda sido analisada a concessão do efeito suspensivo (fls. 102/125);
- iii) **Relatório Técnico Preliminar da SECEX**, do dia 03.10.2023, analisando ponto a ponto do Parecer n. 3.870 do MPC e atestando acerca da retroatividade do efeito suspensivo e do cumprimento de pena, haja vista a decisão do recurso hierárquico. Ao final, entendendo novamente pelo arquivamento da denúncia para a empresa, ante a perda de objeto (fls. 73/97);
- iv) **Relatório Técnico Complementar da SECEX**, do dia 11.03.2024, entendendo que a CGE/MT concedeu efeito suspensivo à decisão, de modo que a suspensão dos efeitos da declaração de inidoneidade retroagiu no tempo, alcançando a data que a empresa foi inserida no CEIS. Assim, entendeu, pela terceira vez, pelo arquivamento da denúncia para a empresa, ante a perda de objeto, considerando (fls. 43/65);
- v) **Parecer n. 1.104/2024 do MPC**, do dia 03.04.2024, entendendo pelo prosseguimento da denúncia, requerendo a formulação de Relatório Técnico Preliminar com a classificação de irregularidade e citação dos responsáveis. O parecer considerou, em síntese, que quanto à não apreciação do recurso administrativo, a empresa deveria ter apelado ao Poder Judiciário para obter o julgamento, de modo que, supostamente, a intempestividade não seria suficiente para estancar os efeitos do ato administrativo que declarou a inidoneidade da empresa, havendo autoexecutoriedade da decisão, já que não havia ainda sido analisada a concessão do efeito suspensivo (fls. 20/40);
- vi) **Parecer da SECEX**, datado do dia 04.06.2024, afirmando que no momento da assinatura do Contrato n. 42/2022/MTI, em 25/11/2022, não havia instrumento suspendendo os efeitos da decisão que declarou a empresa Click TI Tecnologia Ltda. inidônea para contratar com o Estado de Mato Grosso e sugerindo a citação do Sr. Raul Vieira da Cunha Neto, representante da Click TI, e do Sr. Cleberson Antônio Savio Gomes, Diretor-Presidente Interino da MTI (fls. 11/18).



Vê-se que a controvérsia repousa nas consequências da concessão do efeito suspensivo ao recurso administrativo; de um lado, a SECEX fundamentando, em síntese, que o efeito suspensivo retroage à data da decisão e, de outro (ex-tunc); o MPC arguindo que a decisão seria executória em seus próprios termos, de modo que o efeito suspensivo pudesse surtir efeito apenas depois de concedido (ex-nunc).

Com relação a isso, a SECEX, no Relatório Técnico Preliminar, do dia 03.10.2023, elucidou, com clareza, as características do efeito suspensivo:

Recurso com **efeito suspensivo**: O efeito **suspensivo** "é aquele que provoca o impedimento da produção imediata dos efeitos da decisão que se quer **impugnar**". Em outras palavras: a decisão impugnada por um recurso dotado de efeito suspensivo **não é capaz de produzir efeitos imediatos**, sejam eles executivos, **declaratórios** ou constitutivos. Na verdade, não é correto dizer que só com a interposição do recurso é que é gerado o efeito suspensivo. A simples possibilidade de ataque por um recurso dotado do efeito suspensivo já torna a decisão ineficaz. A interposição do recurso apenas **prolonga a ineficácia que a decisão já possuía**. O efeito suspensivo, portanto, não decorre da interposição do recurso, mas da mera possibilidade de se recorrer do ato.

(...)

Com a decisão de tornar o efeito suspensivo da punição (declaração de inidoneidade) concedido ao recurso do Processo Administrativo CGE-PRO-2021/02097, **significa que os efeitos da punição que a empresa Click TI Tecnologia Ltda sofreu deixa de ser aplicada desde quando foi inserida no CEIS, ou seja desde o dia 24 de novembro de 2021 (o efeitos suspensivo concedido pela autoridade retroage no tempo – Ex Tunc) aguardando até o final do julgamento do feito que foi finalmente realizado em 14/3/2023 publicado no Diário Oficial do Estado de Mato Grosso.**

(...)

A partir do momento que a Administração Pública concede o efeito suspensivo ao recurso administrativo estamos diante da figura jurídica denominada convalidação do Ato Administrativo, **significa que o ato viciado se torna ato perfeito, considerando que, no dia 25/11/2022 foi assinado o contrato no 42/2022/MTI, portanto válido e apto a produzir todos os efeitos jurídicos, bem como a homologação e adjudicação do pregão no 19/2022 a empresa Click TI Tecnologia Ltda.**

[6ª Secretaria de Controle Externo, no Relatório Técnico Preliminar datado do dia 03.10.2023, g.n]

A SECEX ainda alerta para o fato de que se o Relator não entender dessa forma, também estaria indo de encontro ao que o próprio Governador do Estado de Mato Grosso decidiu, aumentando a pena da empresa além do que foi determinado!

Caso o Conselheiro Relator entender que o feito deva prosseguir por contrariar o artigo 87 da lei 8.666/93 ao final do julgamento reconhecer a ilegalidade na contratação realizada em 25/11/2022 (assinatura do contrato no 42/2022) entre a Empresa Mato-Grossense de Tecnologia da Informação e de outro lado a empresa Click TI Tecnologia Ltda em razão da declaração de inidoneidade inserida no CEIS em 24/10/2021; ou dia 4/11/2022 (data que foi cassada a liminar do Mandado de Segurança) até o dia 24/03/2023 publicação do resultado do julgamento do recurso administrativo considerando a primeira data esta Corte de Contas estaria punindo a empresa Click TI Tecnologia Ltda em não poder contratar com administração pública por um período de **1 ano e 5 meses**; se for considerada dia 4/11/2022 (mesmo dia que foi publicado a cassação da liminar) o Tribunal de Contas estaria punindo a empresa Click TI Tecnologia Ltda em não poder contratar a com Administração Pública por um período de **4 meses e 20 dias**, então estaremos diante de um aumento dos efeitos da declaração de inidoneidade que o Governador do Estado de Mato Grosso Sr. Mauro Mendes no mérito do julgamento do recurso processo 2021/02097 aplicou a pena de apenas 3 meses a empresa Click TI Tecnologia Ltda começando a contar a partir da publicação (14/3/2023), ou seja, com efeito da punição inicia-se a partir de sua publicação (Ex Nunc).
Pode o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso diretamente ou reflexamente entrar no mérito da decisão do Governador do Estado Sr. Mauro Mendes aumentando o prazo de punição de declaração de idoneidade da empresa Click TI Tecnologia Ltda?

A Constituição cidadã consagrou entre os Princípios Fundamentais a separação de poderes previsto no artigo 2º:

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Portanto, **não** compete ao Tribunal de Contas exercício de controle de mérito administrativo seja para diminuir ou aumentar o alcance de uma decisão do mérito administrativo especialmente a decisão do processo no 2021/02097 que aplicou a pena de **3 meses** em desfavor da requerida.



Diante de todo o exposto, esta equipe técnica sugere o **arquivamento dos autos em razão da perda do objeto.**

[6ª Secretaria de Controle Externo, no Relatório Técnico Preliminar datado do dia 03.10.2023, g.n]

De forma mais específica, no Relatório Técnico Complementar, do dia 11.03.2024, foi mais detalhista ainda a 6ª Secretaria de Controle Externo, concluindo pela **terceira vez** a necessidade de arquivamento da denúncia:

No próprio Parecer do Ministério no 3.870/2023 (documento digital no 208072/2023 fl.17) reconhece que em 24 de fevereiro de 2023, a Controladoria Geral do Estado de Mato Grosso admitiu o recurso administrativo com efeito suspensivo (nosso grifo).

Para comprovar e provar que a CGE/MT concedeu efeito suspensivo ao Recurso Administrativo a defesa apresentou nos autos a Certidão Negativa de Cadastro Estadual de Empresas Inidôneas e Suspensas- CEIS (documento digital n 32138/2023 fl.4) anexo I, emitida em 7/3/2023, antes da data do julgamento do recurso.

Com a decisão de tornar o efeito suspensivo da punição (declaração de inidoneidade) concedido ao recurso do Processo Administrativo CGE-PRO-2021/02097, significa que os efeitos da punição que a empresa Click TI Tecnologia Ltda sofreu **deixa de ser aplicada desde quando foi inserida no CEIS, ou seja, desde o dia 24 de novembro de 2021 (o efeito suspensivo concedido pela autoridade retroage no tempo – Ex Tunc) aguardando até o final do julgamento do feito que foi finalmente realizado em 14/03/2023 publicado no Diário Oficial do Estado de Mato Grosso.**

(...)

A partir do momento que a Administração Pública concedeu o efeito suspensivo ao recurso administrativo estamos diante da figura jurídica denominada convalidação do Ato Administrativo, significa que o ato viciado se torna ato perfeito, tendo em vista que, no dia 25/11/2022 foi assinado o contrato nº 42/2022/MTI, portanto válido e apto a produzir todos os efeitos jurídicos, bem como a homologação e adjudicação do pregão nº 19/2022 a empresa Click TI Tecnologia Ltda.

Portanto, esta equipe técnica entende que a partir do momento que a própria administração pública concede o efeito suspensivo ao recurso Administrativo do Processo Administrativo CGE-PRO-2021/02097, a suspensão dos efeitos da Declaração de Inidoneidade retroagiu no tempo alcançando data da que foi incluída no CEIS, ou seja desde o dia 24 de novembro de 2021, como consequência no dia da assinatura do contrato



042/2022/MTI realizado em 25 de novembro de 2022, bem como, dia da abertura do pregão nº 19/2022 em 4 de novembro de 2022 a empresa Click TI Tecnologia Ltda não estava impedida de contratar com Administração pública.

Em resposta ao despacho, não vislumbro o enquadramento do tipo previsto no art. 337-M da Lei 14.133/2021.

Diante de todo o exposto, esta equipe técnica sugere o arquivamento dos autos em razão da perda do objeto.

[6ª Secretaria de Controle Externo, no Relatório Técnico Complementar datado do dia 11.03.2024, g.n]

Em sequência, no parecer n. 1.104 do MPC, datado do dia 03.04.2024, há considerações acerca do efeito suspensivo, dividindo-o em efeito suspensivo próprio e impróprio, de forma que o primeiro é aquele inerente ao recurso, tal como regra geral das apelações que seguem o rito do CPC, e, o segundo, é aquele que precisa ser concedido por ato decisório do aplicador do direito – *isto é, não seria intrínseco à natureza recursal*.

O MPC continua sua fundamentação afirmando que o recurso hierárquico se trataria de efeito suspensivo impróprio, pois, em regra, ele será recebido sem efeito suspensivo, se amparando no Decreto Estadual 522/2016.

Primeira retificação necessária ao parecer do MPC: sequer pode ser utilizado o Decreto 522/2016 para análise de qualquer trâmite processual atinente à pena de inidoneidade, considerando que esse decreto disciplina a 12.846/2013 no âmbito estatal, mas os fatos ocorreram antes da vigência da Lei n. 12.846/2013, logo, tais regulamentos não podem ser utilizados. Faz-se necessária, portanto, apenas a análise do recurso administrativo pela Lei Estadual n. 7.692/2002, que regula o trâmite dos processos administrativos no Estado de Mato Grosso.

Contudo, ainda que utilizemos apenas a Lei Estadual n. 7.692/2002, o parágrafo único do art. 77, especificamente, determina que *havendo justo receio de prejuízo de difícil ou incerta reparação decorrente da execução, a autoridade recorrida ou a imediatamente superior poderá, de ofício ou a pedido, dar efeito suspensivo ao recurso* (art. 77, p. único da Lei Estadual n. 7.692/2002).



Ocorre que, observando essa disposição, o MPC faz uma análise reducionista dos termos legais, afirmando que, então, a decisão seria dotada de autoexecutoriedade:

50. Portanto, a aplicação da sanção de inidoneidade à empresa Click TI Tecnologia Ltda. pela Portaria n. 233/2021/CGE-COR/SEMA, ocorrida em 24/11/2021, deu-se sob a vigência das normas supramencionadas, as quais preveem a regra da pronta executoriedade da decisão administrativa, sendo apenas possível a concessão do efeito suspensivo a partir da decisão da autoridade julgadora (critério *ope judicis*). **Como a decisão sobre a concessão do efeito suspensivo, que depende de expresse pedido do recorrente, é a responsável pela concessão desse efeito, que somente existirá a partir dela, há um pronunciamento de natureza constitutiva, com efeitos ex nunc.**

51. Assim, temos que a decisão administrativa que declarou inidônea a empresa Click TI vigorou desde a sua publicação, ocorrida em 24/11/2021, até a decisão da Controladoria Geral do Estado de Mato Grosso que, em 24/02/2023, o admitiu com efeito suspensivo (efeito suspensivo impróprio). Os efeitos dessa última decisão passaram a ser produzidos apenas após a sua publicação (efeitos ex nunc), e não com efeitos retroativos, como defendeu a SECEX, tendo em vista a natureza constitutiva dessa decisão. [parágrafo 50 e 51 do Parecer n. 1.104/2024 do MPC, do dia 03.04.2024]

Toda a jurisprudência colacionada pelo MPC não trata sobre a natureza ex-tunc (SECEX) ou ex-nunc (MPC), diz respeito apenas ao fato de que o efeito suspensivo precisa ser pleiteado; sim, mas não diz respeito à consequência do efeito suspensivo após aplicado.

Em sequência, afirma o MPC:

57. Pelos mesmos fundamentos, entendemos que não merece prosperar a tese de que a executoriedade da decisão administrativa deve operar efeitos apenas após a coisa julgada administrativa, uma vez que não há correlação entre a eficácia executiva de decisão administrativa e a irrecorribilidade da mesma decisão. A eficácia executiva de decisão administrativa diz respeito à possibilidade de se impor as obrigações decididas pela Administração a partir do seu pronunciamento, mesmo pendente a fase recursal, ao passo que o instituto jurídico da coisa julgada visa proteger situações já

consolidadas no passado e tem por escopo a proteção da segurança jurídica, nada se referindo à eficácia executiva da decisão administrativa.
[parágrafo 57 do Parecer n. 1.104/2024 do MPC, do dia 03.04.2024]

Contudo, o parágrafo acima destacado não apresenta uma conclusão lógica à problemática, pois a questão não seria a coisa julgada administrativa nesse caso e, ainda, o *parquet* seguiu não apresentando as consequências atreladas à concessão do efeito suspensivo, muito menos pela ótica do direito administrativo sancionador.¹⁰

No parecer sequencial da SECEX, aparentemente, finalmente, é dado “o braço a torcer” – *equivocadamente, no nosso entender*, ao afirmar que a empresa foi contratada de forma irregular, determinando a citação do Sr. Raul Vieira da Cunha Neto, representante da Click TI, e do Sr. Cleberson Antônio Savio Gomes, Diretor-Presidente Interino da MTI:

Situação encontrada

A empresa Click TI Tecnologia Ltda. foi contratada pela MTI através do Pregão Eletrônico 19/2022, mesmo estando declarada inidônea para contratar com o Estado de Mato Grosso, configurando violação ao princípio da legalidade e da vedação à contratação com empresas declaradas inidôneas.

No momento da assinatura do Contrato n. 42/2022/MTI, em 25/11/2022, não havia instrumento suspendendo os efeitos da decisão que declarou a empresa Click TI Tecnologia Ltda. inidônea para contratar com o Estado de Mato Grosso.

[Parecer da SECEX, datado do dia 04.06.2024]

Retornemos à problemática, então, sendo esta: o efeito suspensivo recursal concedido possui natureza ex-tunc (SECEX) ou ex-nunc (MPC)?

¹⁰ O parágrafo seguinte desse mesmo parecer do MPC (parágrafo 58 do Parecer n. 1.104 do MPC) traz outro argumento nada relacionado à questão; que “como o pregão da MTI e a revogação da decisão do *mandamus* ocorreram no mesmo dia, então evidente que a empresa estava inidônea no momento.” Impossível ignorar a simplicidade e ausência de coerência que essa afirmação carrega, a começar que essa decisão do *mandamus* havia sido publicada, muito menos havia a inserção da inidoneidade no sistema CEIS.

Para analisar a questão, primeiramente, importa analisar os termos da decisão que concedeu o efeito suspensivo:

5. É o que merece registro. Decidimos.

6. Recebemos o recurso administrativo proposto por parte legítima e no prazo legal, com fundamento no artigo 31 do Decreto n. 522/2016¹ no efeito suspensivo, pela

existência de justo receio de prolongar prejuízos de difícil ou incerta reparação até o julgamento do mérito, nos termos do parágrafo único do artigo 77 da Lei n. 7692/2002.²

7. No tocante à concessão de pedido de efeito suspensivo ao recurso, se escuda na demonstração inequívoca de relevância dos argumentos e eventual impossibilidade de concessão da pretensão, quando do julgamento definitivo do meritório do recurso, a tempo, forma, modo, pelas autoridades competentes, Secretário de Estado (emissor da decisão guerreada) e Governador do Estado (não havendo reconsideração).

8. Nessa perspectiva, temos que, realmente, a rigor dos argumentos da Recorrente e considerando o período em que a empresa ficou sob os efeitos da sanção de declaração de inidoneidade, ou seja, desde a data da interposição do recurso (10/12/2021) até a presente data, sem que houvesse a análise da pretensão recursal a tempo, criou situação desfavorável ao seu negócio, afetou sobremaneira a continuidade do seu funcionamento, além de colocar riscos em relação à questão de empregos dos que trabalham na empresa impetrante, situação que, neste contexto, são causas justificantes para deferir efeito suspensivo ao Recurso Administrativo.

[parágrafos 5 a 8 da decisão administrativa proferida no PAR SIGADOC n. CGE-PRO-2021/02097]

Isto é: a própria decisão que concedeu o efeito suspensivo expressamente afirmou que a empresa ficou à mercê da análise recursal quando à inidoneidade desde a interposição do recurso até a data desse ato decisório, sem que houvesse a análise da pretensão recursal a tempo, criando situação desfavorável ao seu negócio e afetando sobremaneira a continuidade do seu funcionamento, além de colocar riscos em relação à questão de empregos dos que trabalham na empresa.

Em poucas palavras, a Administração Pública concedeu o efeito suspensivo e, ao mesmo tempo, admitiu como toda a demora foi prejudicial à empresa.

Admitiu, portanto, sua culpa.

A decisão do recurso hierárquico, do dia 14.03.2023, vem nesse mesmo sentido; de reconhecimento de que a mora do ente público no trâmite recursal evidentemente colocou a empresa em posição sobremaneira desproporcional, arcando com graves prejuízos. Por isso é que, inclusive, reduziu a pena para 03 (três) meses – *como logo se detalhará no tópico seguinte*, contados a partir da publicação, mas



descontando todo o período em que os dados da recorrente foram inseridos no CEIS, mesmo enquanto pendente o julgamento do recurso administrativo.

Vê-se, portanto, que os dois atos decisórios supracitados, tanto a decisão que concedeu o efeito suspensivo, do dia **27.02.2023**, quanto a decisão do recurso hierárquico, do dia **14.03.2023**, embora tenham sido caracterizados pela extrema mora em serem proferidos, foram decididos de modo a reconhecer que a empresa já estava sendo erroneamente punida, buscando, então, minimizar os danos (art. 21 da LINB).

Tal condução do trâmite processual é intrinsecamente relacionada ao fato de que estamos tratando de direito sancionador, o que precisa ser destacado, pois isso não foi considerado nos pareceres do MPC.¹¹

Quanto ao tema, afirma Gustavo Binenbojm¹² afirma que o poder punitivo da Administração Pública encontra guarida no Direito Penal:

(...)

É assim que se alcançou consenso no sentido de que **o regime jurídico aplicável ao poder punitivo da Administração deve encontrar fundamento e limite na sistemática constitucional de maneira semelhante àquela estabelecida no âmbito do Direito Penal**. Tudo isso a partir da cláusula do Estado democrático de direito e dos seus diversos desdobramentos no ordenamento jurídico infraconstitucional.

Nessa mesma esteira, o Superior Tribunal de Justiça afirma que são aplicáveis os princípios, garantias e normas do Direito Processo Penal à atividade sancionatória ou disciplinar:

DIREITO ADMINISTRATIVO. ATIVIDADE SANCIONATÓRIA OU DISCIPLINAR DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DO PROCESSO PENAL COMUM. ARTS. 615, § 1o. E 664,

¹¹ Parecer n. 3.870/2023 do MPC, do dia 17.07.2023 e Parecer n. 1.104/2024 do MPC, do dia 03.04.2024.

¹² BINENBOJM, Gustavo. **O direito administrativo sancionador e o estatuto constitucional do poder punitivo estatal: possibilidades, limites e aspectos controvertidos da regulação do setor de revenda de combustíveis**. Revista de Direito da Procuradoria Geral, Rio de Janeiro, edição especial: Administração Pública, Risco e Segurança Jurídica, 2014.



PARÁG. ÚNICO DO CPP. NULIDADE DE DECISÃO PUNITIVA EM RAZÃO DE VOTO DÚPLICE DE COMPONENTE DE COLEGIADO. RECURSO PROVIDO. 1. **Consoante precisas lições de eminentes doutrinadores e processualistas modernos, à atividade sancionatória ou disciplinar da Administração Pública se aplicam os princípios, garantias e normas que regem o Processo Penal comum**, em respeito aos valores de proteção e defesa das liberdades individuais e da dignidade da pessoa humana, que se plasmaram no campo daquela disciplina. 2. A teor dos arts. 615, § 1o. e 664, parág. único do CPP, somente se admite o voto de qualidade - voto de Minerva ou voto de desempate - nos julgamentos recursais e mandamentais colegiados em que o Presidente do órgão plural não tenha proferido voto quantitativo; em caso contrário, na ocorrência de empate nos votos do julgamento, tem-se como adotada a decisão mais favorável ao acusado. 3. Os regimentos internos dos órgãos administrativos colegiados sancionadores, qual o Conselho da Polícia Civil do Paraná, **devem obediência aos postulados do Processo Penal comum; prevalece, por ser mais benéfico ao indiciado**, o resultado de julgamento que, ainda que por empate, cominou-lhe a sanção de suspensão por 90 dias, excluindo-se o voto presidencial de desempate que lhe atribuiu a pena de demissão, porquanto o voto desempatador é de ser desconsiderado. 4. Recurso a que se dá provimento, para considerar aplicada ao Servidor Policial Civil, no âmbito administrativo, a sanção suspensiva de 90 dias, **por aplicação analógica dos arts. 615, § 1o. e 664, parág. único do CPP, inobstante o douto parecer ministerial em sentido contrário.**

(STJ - RMS: 24559 PR 2007/0165377-1, Relator: Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Data de Julgamento: 03/12/2009, T5 - QUINTA TURMA, Data de Publicação: DJe 01/02/2010)

O direito administrativo sancionador consagra uma série de garantias e direitos fundamentais aos acusados em geral, sendo alguns deles: o devido processo legal, a garantia de legalidade das atuações estatais, a tipicidade, a não obrigatoriedade de confessar sua culpa, a não ser obrigado a produzir provas contra seus próprios interesses, a garantia de defesa efetiva, a publicidade e individualização das penas, a segurança jurídica etc. Todos devem ser observados de forma que o poder punitivo estatal tenha um limite, sob pena de causar cerceamento desproporcional às liberdades.

Mais especificamente sobre o devido processo legal, no âmbito do direito administrativo sancionador, pelo ângulo formal, significa dizer que serão



necessariamente obedecidos sobretudo os prazos razoáveis, as formas adequadas e o contraditório, de modo que esse processo administrativo desempenhe todas as suas potenciais funcionalidades. Por outro lado, não menos importante, há o aspecto substantivo, pelo qual defluem direitos fundamentais materialmente contemplados na Constituição, implícita ou explicitamente.

Então, não há, nem poderia haver, uma rigidez na catalogação desses direitos que, a um só tempo, ostentam, não raro, vertentes materiais e processuais, simultaneamente, em natureza mista. E isso ocorre porque não se ignora o fato de que o direito administrativo deve ser aplicado cautelosamente, pois, quando se tem precários os espaços de defesa, em seus aspectos formais e materiais, os direitos em litígio acabam não sendo tutelados de forma efetiva.

Seguindo nessa via, afirma Fábio Medina Osório¹³:

Se o Direito Processual consagra burocracia e formalismos excessivos, pode contribuir às **distorções e abusos dos direitos de defesa**, alargando em demasia os conteúdos virtuais dos dispositivos incidentes à matéria. De modo que o direito material e o direito processual estão intimamente interligados.

Tendo em vista todo o conceito do microsistema do direito administrativo sancionador, **não pode ser aplicado o entendimento do MPC** atinente à afirmativa de que o efeito suspensivo teria natureza constitutiva e que ele somente existiria após o pronunciamento da autoridade competente para concedê-lo, pois isso seria considerar que todo esse processo administrativo punitivo tem a mesma natureza do processo civil, **o que não é o caso**.

Importante reiterar, portanto, que não estamos a tratar de direito processual civil¹⁴; estamos dentro do microsistema do direito administrativo sancionador, no qual todo o prisma processual e material são direcionados para uma atuação punitiva estatal controlada.

¹³ OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2ª Edição, 2016, fls. 477.

¹⁴ A título de exemplo, importante mencionar que o STJ diferenciou até mesmo o prazo para interposição de Agravo Interno, de modo que o prazo se conta em dias úteis para processos cíveis e em dias corridos para processos penais.



Logo, não faria sentido que esse mesmo microssistema do direito administrativo sancionador, pautado pela atuação estatal punitiva controlada, admitisse o efeito suspensivo com natureza ex-nunc, passando a valer apenas a partir do dia 27.02.2023.

Assim, salienta-se que o sistema jurídico é um único conjunto integrado e harmônico, de modo que as normas jurídicas interferem e respondem umas às outras a fim de compor um complexo coerente.

Correto, portanto, o entendimento da SECEX, ao considerar que o efeito suspensivo é aquele que obsta a produção imediata dos efeitos de uma decisão que se quer impugnar, logo, a decisão impugnada¹⁵ por um recurso dotado de efeito suspensivo não é capaz de produzir efeitos imediatos, sejam eles executivos, declaratórios ou constitutivos, **sobretudo no âmbito do direito administrativo sancionador**, em que todo o processo é visto em benefício do acusado.

Isso significa dizer, portanto, que a interposição do recurso prolonga a ineficácia da decisão e que o efeito suspensivo, uma vez concedido, **fará parte inerente daquela decisão que imputou a penalidade**, porquanto embora tenha demorado 02 (dois) anos, no caso concreto, para ser aplicado, integrou a decisão que imputou a pena de inidoneidade.

Não menos importante, o efeito suspensivo, em análise à Lei Estadual n. 7.692/2002, será concedido **havendo justo receio de prejuízo de difícil ou incerta reparação decorrente da execução**, a autoridade recorrida ou a imediatamente superior poderá, de ofício ou a pedido, dar efeito suspensivo ao recurso (art. 77, p. único da Lei Estadual n. 7.692/2002).

E isso tudo foi plenamente justificado no ato decisório, cabendo reiterar mais uma vez que este considerou que a empresa ficou sob os efeitos da sanção de declaração de inidoneidade, ou seja, desde a data da interposição do recurso (01.12.2021), até a data de 27.02.2023, sem que houvesse análise da pretensão recursal, criando uma situação desfavorável ao seu negócio e afetando sobremaneira a continuidade do seu funcionamento, até mesmo considerando a subsistência de seus empregados.

¹⁵ A primeira decisão que imputou a pena de inidoneidade.



Vê-se, portanto, que não há como fazer uma análise reducionista do instituto do efeito suspensivo, como pretendeu o MPC, retirando-o do microsistema do direito administrativo sancionador e inserindo-o apenas e tão somente ao processo civil, de forma que a restar demonstrado o acerto do entendimento da SECEX, com relação ao efeito suspensivo apresentar natureza ex-tunc.

4.5 Cumprimento de pena de acordo com a decisão administrativa proveniente do Governador do Estado de Mato Grosso

Na decisão do recurso hierárquico do dia 14.03.2023, foi mantida a penalidade de inidoneidade, pelo período de 03 (três) meses contados a partir da publicação da decisão, porém, foi determinado o desconto dos dias de sanção sobre o período em que os dados da recorrente foram inseridos no CEIS, **mesmo enquanto pendente o julgamento do recurso administrativo**, conforme segue:

14 de Março de 2023		Diário Oficial	Nº 28.456	Página 30
<p>PROCESSO Nº: CGE-PRO-2021/02097 (PROCESSO FÍSICO SOB O Nº 332047/2017) APENSO Nº: CASACIVIL-PRO-2023/01272 INTERESSADOS: CLICK TI TECNOLOGIA LTDA.; CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO – CGE; SECRETARIA DE ESTADO DE MEIO AMBIENTE – SEMA.</p> <p>ASSUNTO: EXTRATO DE DECISÃO EM RECURSO ADMINISTRATIVO DE PAR</p> <p>O GOVERNADOR DO ESTADO DE MATO GROSSO, no uso de suas atribuições legais, diante do RECURSO ADMINISTRATIVO interposto por CLICK TI – TECNOLOGIA LTDA, CNPJ nº 10.862.298/0001-00, RESOLVE: 1. ACOLHER as recomendações da Procuradoria-Geral do Estado e DAR PARCIAL PROVIMENTO ao RECURSO ADMINISTRATIVO interposto; 2. MANTER a aplicação da penalidade de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração</p>		<p>Pública, ALTERANDO, contudo, O PRAZO DA PENA, que será reduzido PARA 03 (três) MESES, contados a partir da data de publicação desta decisão, sobre o qual deve incidir desconto do período em que os dados da recorrente foram inseridos no CEIS, mesmo enquanto pendente o julgamento do presente recurso. 3. DETERMINO que se notifique a interessada e seu defensor, pessoalmente, enviando-lhes o inteiro teor desta decisão, e, em seguida, cientifique a Controladoria-Geral do Estado – CGE e a Secretaria de Estado de Meio Ambiente – SEMA a respeito desta decisão.</p> <p>Cumpra-se.</p> <p>Palácio Paiaçuás, em Cuiabá, 13 de março de 2023.</p> <p>MAURO MENDES Governador do Estado</p>		

Assim, a inidoneidade será *declarada enquanto perdurarem os motivos determinantes* da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e **após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso anterior** (art. 87, IV da Lei n. 8.666/1993).

Isso significa dizer que todo o desfecho do processo administrativo foi modulado pelo ilmo. Governador, que observou que a empresa foi inserida no CEIS equivocadamente, ante a inexistência de coisa julgada administrativa e decidiu,



por isso, considerar todo o período da pena em que a empresa esteve no CEIS (sistema oficial para veicular a relação de empresas que estão cumprindo pena).

Realizando então a contagem do período em que a empresa esteve inserida no CEIS, dos dias **24.11.2021 a 25.12.2021 e 16.12.2022 a 02.03.2023**, temos que a pena foi devidamente cumprida, transcorridos **106 (cento e seis) dias**.

Não apenas isso, consta expressamente na decisão que a pena aplicada deveria considerar todo o período em que a empresa esteve equivocadamente inserida no CEIS, vide subtópicos 4.1, 4.2 e 4.4.

Quanto a esse tema, é preciso ressaltar mais uma vez que já foi formada a coisa julgada administrativa, por meio da decisão do dia 14.03.2023, em que foi formada a coisa julgada administrativa, de forma que, no âmbito administrativo, há a preclusão quanto à revisão de decisão administrativa. Por consequência, há a incontestabilidade da pena aplicada, bem como de seu *quantum*.

Nessa via, os Tribunais de Contas, no exercício de suas atribuições constitucionais e legais, dispõem de instrumentos para a aplicação de sanções aos responsáveis pela prática de atos ilegais, de modo que as decisões proferidas desta Corte podem resultar em sanções de natureza civil e administrativa.¹⁶

Entretanto, no caso concreto, não poderia haver uma interferência do TCE no que atine à instrução e decisão tomada no bojo do processo administrativo tramitado pela CGE/MT em conjunto com a SEMA/MT, porquanto todo o trâmite processual realizado por esses órgãos também foi realizado consoante suas competências e atribuições legais, de maneira a chegar, ao final, à conclusão que determinou a aplicação da pena. A pena, por sua vez, foi modificada pelo Exmo. Governador do Estado de Mato Grosso, também no uso de suas funções legais.

Caso o TCE almejasse a aplicação e alteração da pena de inidoneidade pelos exatos mesmos fatos – Pregão Eletrônico 011/2013/SEMA/MT, isso não caberia nos presentes autos, haja vista não ser o objeto da denúncia a ser investigado, que trata apenas de denúncia direcionada ao Pregão Eletrônico n. 19/2022/MTI.

¹⁶ FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2013. 4ª edição, revisada e atualizada, fls. 899.



Além disso, eventual análise que significasse a reabertura e reanálise efetiva dos fatos, por parte exclusiva do TCE, teria que esbarrar no instituto da prescrição, considerando que os fatos ocorreram na longínqua data de 06.12.2013. Se fosse considerado o art. 90 da Lei 8.666/1993, vigente no momento em questão, estaríamos falando de um prazo prescricional de 08 (oito) anos, o qual já haveria transcorrido (art. 109, IV, do CP).

Não obstante isso, partindo da premissa, então, que há a coisa julgada administrativa, tal como extensivamente abordado; que o TCE não pode tomar providências que signifiquem a rediscussão da matéria a essa altura; bem como que já houve análise por meio da Administração Pública, não é menos importante afirmar que é necessária a observação da **obrigatória separação de poderes**.

Isto é, se já houve a análise administrativa por parte de outro ente competente para tanto, não é menos importante salientar que há regras básicas definidoras das funções do Estado, inclusive no que concerne à separação de poderes. Esta foi criada designadamente para que haja uma organização que busque tanto a atuação estatal de forma positiva, visando concretizar direitos, quanto para que sejam estabelecidos limites à atuação estatal.

O rememorar do princípio basilar da separação de poderes é necessário até para se destacar que o planejamento do Estado é feito de modo que não haja sobreposição de atuações, tendo em vista a descentralização da Administração Pública.

Consequentemente, se o ato decisório proveniente do ilmo. Governador do Estado de Mato Grosso determinou a aplicação da pena de modo a descontar do CEIS todos os dias em que a pena esteve equivocadamente inserida, pois estava pendente a análise do recurso, isso deve ser respeitado por esta e. Corte de Contas, em respeito à delineada separação de poderes.

E em havendo essa compreensão, restará clara a resposta do seguinte questionamento: **por que o Governador do Estado de Mato Grosso teria decidido que deve ser descontado todo o período em que a empresa esteve inserida no CEIS, mesmo na pendência de análise do recurso administrativo?**



Não há outra conclusão: **porque a própria Autoridade supracitada observou que a empresa não deveria ter sua pena inserida no sistema sem antes haver a coisa julgada administrativa e que já havia sofrido prejuízos o suficiente por isso, razão pela qual a pena foi diminuída de 01 (um) ano e 06 (seis) meses para apenas 03 (três) meses.**

Diante disso, após a publicação dessa decisão, ao checar as datas, a empresa já havia cumprido integralmente sua pena.

Esse foi o mérito da decisão do recurso hierárquico e não comporta questionamento por parte deste e. TCE.

Especificamente quanto a isso, a 6ª Secretaria de Controle Externo, no Relatório Técnico Preliminar, datado do dia 03.10.2023, reitera-se o que foi aduzido no tópico 4.4, considerando que a SECEX enfatizou a necessidade de se observar o mérito da decisão do recurso hierárquico, destacando a separação de poderes existente (art. 2º da CF/88), **pois o Tribunal de Contas não pode influir ou reinterpretar o que foi decidido pelo Governador, no uso de suas atribuições legais.**

Desse modo, não só a pena foi totalmente cumprida pela empresa, conforme ato decisório tramitado administrativamente pela CGE/MT e SEMA/MT, no uso de suas atribuições legais, o qual foi reavaliado pelo Governador do Estado de Mato Grosso. Além disso, foi reconhecido pelo próprio Tribunal de Contas do Estado – TCE, por meio da 6ª Secretaria de Controle Externo, que sequer poderia haver algum tipo de interferência desta e. Corte de Contas no mérito administrativo do que foi decidido.

4.6 Impossibilidade de imposição de ônus ou perdas que sejam excessivos (art. 21, caput e p. único da LINB)

Em sede de medida cautelar, o Conselheiro Relator havia demonstrado o entendimento no sentido de que não seria possível que a empresa tivesse entregado todos os bens do contrato, uma vez que no contrato também incluía 1.000 (mil) horas de prestação de serviço, o que seria impossível de ter sido realizada no curto prazo.



Ocorre que, naquela oportunidade, todos os equipamentos já tinham sido entregues, porquanto a MTI havia expedido a Ordem de Serviço n. 011/2022, de 25.11.2022, requerendo a entrega dos itens. A empresa realizou a regular entrega, emitindo as NFs 003, 004, 005 e 008 – **todas inclusive atualmente quitadas**.

E o que restava pendente era apenas a prestação de serviços, que equivale a aproximadamente 5% (cinco por cento) do contrato. Entretanto, quanto a isso, foi igualmente cumprido, conforme atestado de capacidade técnica juntado nesta oportunidade (**doc.**).

Destaca-se o último parágrafo do referido atestado:

Atestamos ainda, que tais fornecimentos foram executados satisfatoriamente e, não existindo, em nossos registros, até a presente data, fatos que desabonem sua conduta e responsabilidade com as obrigações assumidas pela empresa CLICK TI TECNOLOGIA LTDA.

Cuiabá-MT, 19 de junho de 2024

LEONARDO
ARRUDA VILELA
GARCIA:70422192
104

Assinado de forma digital
por LEONARDO ARRUDA
VILELA
GARCIA:70422192104
Dados: 2024.06.19
11:06:59 -04'00'

Leonardo Arruda Vilela Garcia
Analista de TI / Gerência GPAC
DTIC/UGITI/GPAC
Empresa Mato-Grossense de Tecnologia da Informação
leonardogarcia@mti.mt.gov.br
Tel: 65 3613-3088

Resta comprovado que a empresa entregou todos os objetos aos quais se comprometeu, estando inclusive à disposição da MTI caso seja necessária prestação de garantia dos bens e serviços, cumprindo a disposição contratual avençada.

Não faria qualquer sentido que empresa idônea, na participação do pregão e na assinatura do contrato, que tenha entregado todos os equipamentos e serviços tal como estipulado, venha a ser penalizada a destempo, por conduta ilícita inexistente. Por essa ótica, também seria permitir que a Administração Pública se beneficiasse da sua própria torpeza em detrimento dos Administrados.

O Estado criaria enorme instabilidade jurídica ao determinar eventual devolução dos valores ao erário, seja dos itens, seja da prestação de serviços; tampouco poderia se imaginar o prejuízo de retirar todos os itens já instalados, gerando iminente caos em toda a base de dados do MTI.



Isso iria de encontro ao que dispõe a legislação, pois seria um ato administrativo que ignoraria todas as consequências jurídicas e administrativas, não havendo qualquer proporcionalidade e, sem dúvidas, causando prejuízos aos interesses gerais:

Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a **invalidação de ato, contrato, ajuste, processo** ou norma administrativa **deverá indicar de modo expreso suas consequências jurídicas e administrativas.** (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018) (Regulamento)

Parágrafo único. A decisão a que se refere o **caput** deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo **proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.** (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

Sobre essa questão, na oportunidade da não homologação da medida cautelar, foi ressaltado o fato de que a declaração de inidoneidade não pode dar ensejo à rescisão de todos os contratos, não se mostrando essa a solução mais adequada, até porque, houve diversas oportunidades em que a regularidade da contratação foi confirmada:

59. Diante da observação de todo o histórico da contratação delineado na instrução processual, entendo que a declaração da inidoneidade ocorrida, de fato, em 14/3/2023, **não pode dar ensejo à rescisão de todos os contratos já firmados entre a empresa sancionada e a Administração Pública, por não se mostrar a solução mais adequada**, uma vez que contraria os preceitos jurisprudenciais, bem como o princípio da retroatividade.

60. No caso em tela, ao contrário do disposto no voto condutor, está presumida a importância da contratação e o interesse da MTI em mantê-la vigente, especialmente, **pelo seu esforço em verificar e buscar a opinião jurídica da Procuradoria-Geral do Estado, a fim de aferir a legalidade dos seus atos, em que pese, tenha suspenso o contrato já firmado.**

[parágrafos 59 e 60 do voto-vista do Conselheiro Waldir Júlio Teis, g.n]

O Conselheiro José Carlos Novelli alertou para a todos os riscos possíveis resultantes da rescisão contratual:

Afirma-se com isso que, embora seja possível rescindir um contrato administrativo em andamento pela superveniência da declaração de inidoneidade, essa escolha poderia ser muito pior para o Poder Público contratante, porquanto, com o ensejo contratual, **far-se-ia necessário realizar nova licitação geralmente fundada em emergência ou urgência, com os custos inerentes ao procedimento de dispensa e incertezas quanto à economicidade do valor da contratação e à execução correta do objeto.** Até mesmo sob uma modalidade licitatória ordinária, **ocorrerão atrasos pelo tempo necessário à finalização do novo certame, ao que se acrescem os riscos normais de vícios e problemas quando há transição entre duas pessoas físicas ou jurídicas na execução de um mesmo objeto.** [parágrafos do voto do Conselheiro José Carlos Novelli, g.n]

A Lei n. 13.874/2019 disciplina acerca da necessidade de se interpretar, em favor da liberdade econômica, a boa-fé e o respeito aos contratos, assim como traz como princípios a boa-fé do particular perante o poder público e o reconhecimento da vulnerabilidade do particular perante o Estado (art. 1º, §2º, c/c art; 2º, II e IV, da Lei n. 13.874/2019).

Em consonância ao arguido, o Informativo de Jurisprudência n. 0448, do STF, também atesta que é necessária a superposição da segurança jurídica à regra da livre revogação dos atos administrativos.¹⁷

Desse modo, é certo que a Administração Pública tem prerrogativas, mas não privilégios face ao direito e interesse dos particulares¹⁸:

O poder jurídico da Administração Pública para introduzir alterações contratuais, **não reflete uma situação jurídica de “privilégio”** em face do particular contratado. **Não significa que a Administração possa atuar sem respeito aos direitos e interesse dos particulares.**

¹⁷ [O Min. Jorge Mussi] entendeu **ser plenamente aplicável o resguardo ao princípio constitucional da segurança jurídica**, em seu aspecto objetivo (estabilidade das relações jurídica) e subjetivo (proteção à confiança) em superposição à regra da livre revogação dos atos administrativos ilícitos, tal como apregoa o STF. Precedentes citados do STF: AgRg no RE 476.782-MG, DJe 12/5/2006, e MS 24.268-MG, DJ 17/9/2004; do STJ: AgRg no REsp 1.074.862-SC, DJe 26/10/2009, AgRg na MC 15.234-PA, DJe 3/5/2010. (STJ – Informativo de Jurisprudência n. 0448 de 2010. MS 13.669-DF, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, julgado em 22/5/2010.)

¹⁸ FILHO JUSTEN, Justen Filho. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. São Paulo: Editora Dialética, 15ª Edição, fls. 879.

Com isso coaduna o Conselheiro José Carlos Novelli, ao afirmar que eventual ação por parte da Administração Pública deve se dar em procedimento administrativo conduzido de modo objetivo e cauteloso:

Respeitando posições diversas, atentando para a inviabilidade de um juízo absoluto preliminar, seja ele positivo ou negativo, sobre a rescisão do contrato administrativo em andamento firmado com a denunciada, declarada inidônea durante sua execução, entendo essencial que eventual ação por parte da Administração Pública **deve se dar em procedimento administrativo conduzido de modo objetivo e cauteloso, destinado a avaliar os elementos que demonstrem a legitimidade da medida extrema.** É interessante deixar claro que isso não tem por objetivo apenas satisfazer os interesses da denunciada, vai muito além, **garante-se a busca da verdade material e avaliação da melhor solução para o interesse público primário por meio de decisões adequadas às circunstâncias fáticas em tese, eficientes e juridicamente irrepreensíveis, reduzindo a insegurança jurídica e evitando a judicialização de questões contratuais má instruídas.**

[parágrafos do voto do Conselheiro José Carlos Novelli, g.n.]

É patente o fato de que o caso se trata, sim, de questões contratuais má instruídas, pois foi demonstrado do início ao fim da presente defesa, que a empresa esteve em consonância com a lei em todo o momento.

Por fim, mas não menos importante, o abuso de direito é vedado pelo ordenamento (art. 187 do CC), e qualquer nulidade ou dever de alteração deve ser alegada na primeira oportunidade (art. 278 do CC), o que não foi feito pela Administração Pública em nenhum momento, tendo recebido devidamente todos os itens e efetuado regularmente os pagamentos referentes à entrega dos itens e à prestação de serviços.

4.7 Utilização regular da filial no Estado de Mato Grosso

Foram levantadas hipóteses no processo de que a empresa buscou participar da licitação com o CNPJ de sua filial no intuito de burlar a sanção imposta e induzir a erro a comissão de licitação.



Entretanto, o que ocorre é que a empresa matriz possui uma filial especificamente criada para desenvolver suas atividades no Estado de Mato Grosso, considerando que sua matriz está localizada no Estado de Mato Grosso do Sul. Nesse sentido, a empresa filial é a única que participa de contratos nesse Estado, assim como participa de licitações, dentre quaisquer outras atividades relacionadas nessa unidade federativa.

Não apenas isso, o desenvolvimento da atividade empresarial da filial, em Mato Grosso, é de suma importância para a logística, bem como para o recolhimento de impostos, uma vez que é incidente o Difal ou Diferencial de Alíquota do ICMS, instrumento utilizado para equilibrar a arrecadação desse imposto nos estados.

Logo, não há qualquer sentido em afirmar que a filial foi utilizada para burlar a sanção imposta, de forma que foram anexados os documentos comprobatórios, tanto em sede de medida cautelar, tanto no Agravo, que comprovam a existência de vínculo da mesma filial em outro contrato do Estado.

NOME EMPRESARIAL, SEDE E DOMICÍLIO

Cláusula 1ª – A sociedade gira sob a denominação empresarial **CLICK TI TECNOLOGIA LTDA**, com sede estabelecida na **Rua Coronel Zózimo, nº 367 Bairro Coronel Antonino - CEP: 79.010-340 – Campo Grande/MS**.

Parágrafo Primeiro – A empresa possui 4 (quatro) filiais, com os mesmos objetivos sociais da matriz, com o capital social destacado de R\$ 1.000,00 (mil reais) cada uma, apenas para fins fiscais, estabelecidas nos seguintes endereços:

Filial 01 - Avenida Do Contorno – 6594 – Sala 701 – Savassi – Cep: 30.110-044 - Belo Horizonte/MG;

Filial 02 - Avenida 136, 960 - Sala 04 - Pavimento 13 – Edifício Executive Tower – Set. Marista – Cep: 74.180-040 – Goiânia/GO;

Filial 03 – Avenida Jose Monteiro De Figueiredo, 500 - Area 30 – 2º Pavimento – Duque De Caxias - Cep: 78.043-900 – Cuiaba/MT;

Filial 04 - Rua Santa Catarina, 2348 – Sala 19 – Floresta - Cep: 89.212-212 – Joinville/SC;

Parágrafo Segundo - A sociedade poderá a qualquer tempo, abrir, fechar, transferir, temporária ou definitivamente, outras filiais ou quaisquer dependências, mediante alteração contratual registrada nesta junta comercial.

Cabe acrescentar, ainda, que a suposição do dolo e da má-fé é, de forma escancarada, vedada pelo ordenamento jurídico, porquanto há a necessidade de comprovação do elemento dolo à eventual conduta praticada (art. 54, caput da Lei n. 9.784/1999 c/c Súmula n. 633/STJ).



Em síntese, a filial não foi utilizada para burlar qualquer sanção, mas, sim, porque apenas esta atua na presente unidade federativa, por motivos de logística, operação, recolhimento de impostos, dentre outras questões.

De qualquer forma, ainda que a aplicação da penalidade tenha ocorrido de forma equivocada, a empresa sequer precisaria a empresa declarar-se inidônea:

PROCESSO CIVIL. ADMINISTRATIVO. PRELIMINAR DE EXTRA-PETITA. FUNDAMENTAÇÃO DIVERSA. EDITAL. PREVISÃO DE SANÇÕES. LICITAÇÃO. MULTA. INSCRIÇÃO SICAF. INIDONEIDADE. EFEITOS EX NUNC. MÁ-FÉ. INAPLICÁVEL. (...) 3. Os efeitos da negativação no Sicafe (declaração de inidoneidade) não se operam *ex tunc*. Os impedimentos recaem a partir desta (*ex nunc*), de modo que não podem atingir os contratos já assinados e em plena execução. Precedentes. 4. **A própria empresa não é obrigada a se declarar inidônea, perante a administração, quando esta condição ainda não foi definitivamente constituída.** Diante desta situação, não se revela a má-fé da contratante. 5.o regime jurídico das penalidades administrativas configura-se similar ao das penalidades de natureza penal e respeitam os mesmos princípios. Doutrina. (TJ-DF - APO: 20120110201925 DF 0001388-92.2012.8.07.0018, Relator: LEILA ARLANCH, Data de Julgamento: 16/01/2014, 1ª Turma Cível, Data de Publicação: Publicado no DJE : 28/01/2014 . Pág.: 61)

Por isso, incorreto o entendimento de que *cabia a empresa, em respeito ao princípio da boa-fé, de abster-se de formalizar a contratação*, tal como aparentemente entendido pelo Conselheiro Relator Antônio Joaquim.

Não menos importante, o Conselheiro Waldir Júlio Teis teceu importantes considerações sobre toda a regularidade da utilização do CNPJ da filial no processo licitatório da MTI, haja vista que houve parecer pela adequação pelas lavras da Subprocuradoria-Geral de Aquisições e Contratos:

(...)

37.A partir dessas informações, a Subprocuradoria-Geral de Aquisições e Contratos, não acolheu integralmente a opinião da parecerista, e fez ponderações que modificaram a conclusão da opinião jurídica da PGE/MT.

38. Oportunamente, o Subprocurador destacou que a procuradora tem razão ao apontar que a sanção administrativa aplicada em desfavor da matriz afeta a filial, **mas salientou que o parecer deixou de abordar eventos relevantes do caso concreto, como o de que a empresa licitante foi inserida no CEIS apenas no dia 16/12/2022, após a assinatura do contrato com a MTI. E, diante de tal fato, apenas deveriam ser revistas as contratações firmadas com a Click TI após a data na qual a sanção foi devidamente cadastrada.**

[parágrafos 37 e 38 do voto-vista do Conselheiro Waldir Júlio Teis, g.n]

Ainda que se considere que a filial não foi utilizada corretamente, tendo em vista que a inserção da pena – equivocada – no sistema ocorreu apenas no dia 16.12.2022, já havia ocorrido tanto o pregão, quanto a assinatura do contrato, conforme seguem outras considerações do Conselheiro Waldir Júlio Teis:

40. Nessa senda, tenho convicção de que a Procuradoria acertou ao ponderar que, ainda que a inscrição no CEIS fosse regular, com trânsito em julgado do processo administrativo que culminou com a declaração de inidoneidade, **a penalidade somente poderia ser fato impeditivo de contratar com o Poder Público, a partir daquela data – 16/12/2022, ou seja, 20 (vinte) dias após à data da assinatura do contrato com a MTI, que ocorreu em data anterior, no dia 25/11/2022.** Tanto é verdade, que no final do parecer retro apresentado, consta a ressalva de que, a partir daquela data (16/12/2022), deveria ser observada: “... a vedação da ampliação do escopo da contratação enquanto a declaração de inidoneidade permanecer válida”.

41. Isso porque, o processo administrativo obedece aos princípios da legalidade, da competência, da ampla defesa e do contraditório, do formalismo, do interesse público, da segurança jurídica, da razoabilidade e de tantos outros que decorrem de expressa ou implícita demanda constitucional, de modo que a ideia da segurança jurídica decorrente da coisa julgada administrativa, que foi a declaração da empresa vencedora do processo licitatório, é algo a se observar.

42. **Em 25/11/2022, a declaração de inidoneidade da Click TI, ainda estava em curso processual. Não havia coisa julgada formal, caracterizada pela imutabilidade da sentença, dentro do processo em que foi proferida, sem possibilidade de recurso.**

[parágrafos 40 a 42 do voto-vista do Conselheiro Waldir Júlio Teis, g.n]



Não menos importante, ele considera que não há possibilidade de incidência no art. 337-M da Lei n. 14.133/2021:

62. Menciono, ainda, mais um ponto que merece ser reparado no voto condutor. Diz respeito à alusão a aplicação da Lei n.º 14.133/2021, especificamente quanto a habilitação e contratação de empresa declarada inidônea. O relator aduziu que a conduta incide no disposto no artigo 337-M, por ter a licitante se utilizado do CNPJ de sua filial, indicando burla à sanção de inidoneidade, imposta pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente, e presumindo que a empresa teria induzido a erro a comissão de licitação.

63. Nesse ponto, é necessário esclarecer que o Pregão nº 19/2022, não foi elaborado sob os auspícios da lei citada. Analisando o edital, constata-se que para a sua fundamentação e realização serviram de suporte legal, a Lei nº 10.520/2022, na qual é regulamentada a modalidade de licitação denominada pregão.

[parágrafos 62 e 63 do voto-vista do Conselheiro Waldir Júlio Teis, g.n]

A questão da utilização da filial da empresa no âmbito do Estado de Mato Grosso também foi avaliada pelo MPC, que considerou não haver irregularidades:

50. Inicialmente, sobre o uso do CNPJ da filial, o Ministério Público de Contas não vê essa questão como problema, seja por inexistência de vedação legal, seja por que a empresa demonstrou que realmente já se utilizava desse CNPJ em suas atuações no Estado, o que, pelo menos de início, aponta para o fato de que ele não foi utilizado como forma de ludibriar a administração.

[parágrafo 50 do parecer n. 3.870, do MPC, do dia 17.07.2023, g.n]

Diante disso, está devidamente demonstrada a legalidade da atuação da filial, tendo em vista operações logísticas mercadológicas, bem como que isso não configura qualquer irregularidade, em linha com o entendimento do MPC e dos Conselheiros Waldir Júlio Teis, Valter Albano, Sérgio Ricardo e José Carlos Novelli.

5. DOS PEDIDOS

Ante o exposto, faz-se necessário o arquivamento da denúncia, sem a realização de exame sumário, em harmonia com o voto-vista do Conselheiro Waldir

Júlio Teis, acompanhado pelos Conselheiros Valter Albano, Sérgio Ricardo e José Carlos Novelli (art. 6º, parágrafo único, da Resolução Normativa n. 11/2017 – TP), principalmente considerando que:

- (i) Não havia coisa julgada administrativa desde a concessão da primeira decisão condenatória, em 24.11.2021, até a decisão recursal proveniente do ilmo. Governador do Estado de Mato Grosso, proferida no dia 14.03.2023, não afetando o pregão e a assinatura do Contrato n. 42/2022/MTI;
- (ii) A contagem do prazo para o cumprimento da sanção somente se inicia com o “trânsito em julgado” da decisão que a impôs a pena de inidoneidade (TC nº 027.014/2012-6);
- (iii) A CGE/MT, que era o órgão responsável pelo recebimento e processamento do recurso hierárquico, antes mesmo de realizar essa análise, inseriu a inidoneidade da empresa no CEIS no dia 16.12.2022, de forma equivocada (*nemo potest venire contra factum proprium*);
- (iv) Pela razão da oficialidade dos sistemas que vinculam a pena de inidoneidade, portanto, não há como prevalecer o entendimento do Relator de que seria apenas “verificar algum instrumento” que pudesse mostrar a inidoneidade. Existe apenas um instrumento designado para essa função e esse instrumento é o CEIS! E seja no dia do pregão da MTI, ou no dia da assinatura do contrato, a empresa não estava cadastrada como inidônea;
- (v) A decisão condenatória não pode retroagir aos atos celebrados (Acórdão n. 432/2014 e Acórdão 3002/2010, ambos do TCU);
- (vi) Correto o entendimento da SECEX, ao considerar que o efeito suspensivo é aquele que obsta a produção imediata dos efeitos de uma decisão que se quer impugnar, logo, a decisão impugnada por um recurso dotado de efeito suspensivo não é capaz de produzir efeitos imediatos, sejam eles executivos, declaratórios ou constitutivos, sobretudo no âmbito do direito administrativo sancionador;
- (vii) A decisão administrativa foi modulada pelo ilmo. Governador, que observou que a empresa foi inserida no CEIS equivocadamente, ante a inexistência de coisa julgada administrativa e decidiu, por isso, considerar todo o período da pena em que a empresa esteve no CEIS (sistema oficial para veicular a relação de empresas que estão cumprindo pena), de forma que toda a pena já foi cumprida

integralmente. Qualquer alteração nessa análise seria esbarrar na separação de poderes;

- (viii) Resta comprovado que a empresa entregou todos os objetos aos quais se comprometeu, estando inclusive à disposição da MTI caso seja necessária prestação de garantia dos bens e serviços, cumprindo a disposição contratual avençada, de modo que a rescisão contratual causaria imensas problemáticas;
- (ix) A filial não foi utilizada para burlar a sanção ou para o desempenho de qualquer ilícito, devendo a má-fé ser comprovada pois, em verdade, a empresa matriz possui uma filial especificamente criada para desenvolver suas atividades no Estado de Mato Grosso, justamente porque sua matriz está localizada no Estado de Mato Grosso do Sul. Nesse sentido, a empresa filial é a única que participa de contratos nesse Estado, assim como participa de licitações, dentre quaisquer outras atividades relacionadas nessa unidade federativa;
- (x) A empresa realizou a entrega de todos os produtos contidos no Pregão Eletrônico n. 19/2022/MTI (Contrato 42/2022/MTI), assim como prestou todos os serviços avençados; a Administração Pública já efetuou os pagamentos devidos e, atualmente, o contrato se encontra plenamente quitado.

Termos em que pede deferimento.

Cuiabá - MT, 28 de junho de 2024.

Leonardo da Silva Cruz

Advogado-OAB/MT 6660

Raquel Arruda Soufen Braz

Advogada-OAB/MT 26.173-A

Pascoal Santullo Neto

Advogado-OAB/MT 12.887

Letícia Strobel

Advogada-OAB/MT 31.095



PROCURAÇÃO AD JUDICIA ET EXTRA

OUTORGANTE: **CLICK TI TECNOLOGIA LTDA**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ nº 10.862.298/0001-00, com sede administrativa em Rua Coronel Zozimo, n. 367, Bairro Coronel Antonino, CEP 79.010-340, Campo Grande – MS, este instrumento particular de procuração ao final assinado, nomeia e constitui para seus procuradores:

OUTORGADOS: **LEONARDO DA SILVA CRUZ GANGINI**, brasileiro, casado, advogado inscrito na OAB/MT sob o nº 6660, na OAB/MS 23.042-A, na OAB/RO 9647-A, na OAB/SP 408.476-A e na OAB/SC 53.075-A, e no CPF/MF 571.116.501-15, e-mail leonardo@scsadvogados.com.br; **PASCOAL SANTULLO NETO**, brasileiro, casado, advogado inscrito na OAB/MT sob o nº 12.887, na OAB/MS 23.628-A, e no CPF/MF 258.013.251-15, pascoal@scsadvogados.com.br; **RENATO MELÓN**, brasileiro, solteiro, advogado inscrito na OAB/MT sob o nº 18.608 e no CPF/MF 041.261.851-60, e-mail renato@scsadvogados.com.br; **RAQUEL ARRUDA SOUFEN BRAZ**, brasileira, casada, advogada inscrita na OAB/SP sob o nº 332.501, na OAB/MT 26.173-A, e no CPF/MF 379.769.638-80, e-mail raquel@scsadvogados.com.br; **LETÍCIA STROBEL MOREIRA FERREIRA DE ALMEIDA**, brasileira, solteira, advogada inscrita na OAB/MT sob o nº 31.095 e no CPF/MF 058.286.291-40, e-mail leticia@scsadvogados.com.br, **VICTOR AUGUSTO MEDINA MARTIN**, brasileiro, solteiro, advogado inscrito na OAB/MT sob o nº 18.649, e no CPF/MF 022.124.671-17, e-mail victor.medina@scsadvogados.com.br; **AMANDA GADELHA LEMPP BASTOS**, brasileira, casada, advogada inscrita na OAB/MT sob o nº 19.557, no CPF/MF 043.085.071-97, e-mail trabalhista@scsadvogados.com.br; **VÍCTOR FERREIRA MACIEL**, brasileiro, solteiro, advogado inscrito na OAB/MT sob o nº 33.365, e no CPF/MF 021.858.611-66, e-mail victor@scsadvogados.com.br; **IZADORA FIGUEIREDO SGUAREZI**, brasileira, solteira, advogada inscrita na OAB/MT sob o nº 33.968, no CPF/MF 057.100.711-29, e-mail izadora.sguarezi@scsadvogados.com.br; todos integrantes do escritório de Advocacia nominado **SILVA CRUZ & SANTULLO ADVOGADOS ASSOCIADOS**, inscrito no CNPJ/MF 08.349.341/0001-89, e na OAB/MT sob o nº 284, com sede profissional sito à Rua I, nº 105, Edifício Empresarial Eldorado Hill Office, conjunto de salas nº 77, Bairro Parque Eldorado, CEP 78.048-487, em Cuiabá, Mato Grosso, telefone (65) 3359-9990, site www.scsadvogados.com.br e e-mail scs@scsadvogados.com.br

PODERES: A outorgante supramencionada confere amplos e ilimitados poderes, para o foro em geral, com a cláusula **ad judicium**, a fim de que, agindo em conjunto com outro Advogado ou separadamente, possam defender seus interesses e direitos, perante qualquer Juízo, Instância ou Tribunal, Repartição Pública Municipal, Estadual, Federal e suas Procuradorias, Autarquias ou Entidade Paraestatal, propondo Ação competente em que os sejam autor ou reclamante, e defendendo-o quando for réu, interessado ou requerido, com poderes especiais **ET EXTRA** para requerer fotocópias, pesquisar informações cadastrais e de processos, bem assim para receber intimações, prestar declarações, reconhecer a procedência do pedido, transigir, desistir, renunciar ao direito sobre o qual se funda a ação, receber, dar quitação, firmar compromissos, fazer acordo, recorrer ou desistir de recurso, **especialmente para atuar no interesse do outorgante no Processo n. 45.690-0/2022, em trâmite perante o TCE/MT**, praticando todos os atos necessários para o bom e fiel desempenho deste mandato, dando tudo por bom, firme e valioso.

PRAZO DE VALIDADE: 03 (três) anos.



Documento assinado digitalmente
RAUL VIEIRA DA CUNHA NETO
Data: 28/06/2024 18:16:23-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Cuiabá – MT, 28 de junho de 2024.

CLICK TI TECNOLOGIA LTDA
Outorgante

PROCURAÇÃO AD JUDICIA ET EXTRA

OUTORGANTE: **RAUL VIEIRA DA CUNHA NETO**, brasileiro, solteiro, empresário, nascido em 03/11/1984, em Campo Grande – MS, portador do CPF nº 010.426.991-00 e da Carteira de Identidade nº 722 776 SSP/MS, residente e domiciliado à Rua Piratininga, nº 447 – Bairro Jardim dos Estados – CEP: 79.020-240 – Campo Grande/MS, este instrumento particular de procuração ao final assinado, nomeia e constitui para seus procuradores:

OUTORGADOS: **LEONARDO DA SILVA CRUZ GANGINI**, brasileiro, casado, advogado inscrito na OAB/MT sob o nº 6660, na OAB/MS 23.042-A, na OAB/RO 9647-A, na OAB/SP 408.476-A e na OAB/SC 53.075-A, e no CPF/MF 571.116.501-15, e-mail leonardo@scsadvogados.com.br; **PASCOAL SANTULLO NETO**, brasileiro, casado, advogado inscrito na OAB/MT sob o nº 12.887, na OAB/MS 23.628-A, e no CPF/MF 258.013.251-15, pascoal@scsadvogados.com.br; **RENATO MELÓN**, brasileiro, solteiro, advogado inscrito na OAB/MT sob o nº 18.608 e no CPF/MF 041.261.851-60, e-mail renato@scsadvogados.com.br; **RAQUEL ARRUDA SOUFEN BRAZ**, brasileira, casada, advogada inscrita na OAB/SP sob o nº 332.501, na OAB/MT 26.173-A, e no CPF/MF 379.769.638-80, e-mail raquel@scsadvogados.com.br; **LETÍCIA STROBEL MOREIRA FERREIRA DE ALMEIDA**, brasileira, solteira, advogada inscrita na OAB/MT sob o nº 31.095 e no CPF/MF 058.286.291-40, e-mail leticia@scsadvogados.com.br, **VÍCTOR AUGUSTO MEDINA MARTIN**, brasileiro, solteiro, advogado inscrito na OAB/MT sob o nº 18.649, e no CPF/MF 022.124.671-17, e-mail victor.medina@scsadvogados.com.br; **AMANDA GADELHA LEMPP BASTOS**, brasileira, casada, advogada inscrita na OAB/MT sob o nº 19.557, no CPF/MF 043.085.071-97, e-mail trabalhista@scsadvogados.com.br; **VÍCTOR FERREIRA MACIEL**, brasileiro, solteiro, advogado inscrito na OAB/MT sob o nº 33.365, e no CPF/MF 021.858.611-66, e-mail victor@scsadvogados.com.br; **IZADORA FIGUEIREDO SGUAREZI**, brasileira, solteira, advogada inscrita na OAB/MT sob o nº 33.968, no CPF/MF 057.100.711-29, e-mail izadora.sguarezi@scsadvogados.com.br; todos integrantes do escritório de Advocacia nominado **SILVA CRUZ & SANTULLO ADVOGADOS ASSOCIADOS**, inscrito no CNPJ/MF 08.349.341/0001-89, e na OAB/MT sob o nº 284, com sede profissional sito à Rua I, nº 105, Edifício Empresarial Eldorado Hill Office, conjunto de salas nº 77, Bairro Parque Eldorado, CEP 78.048-487, em Cuiabá, Mato Grosso, telefone (65) 3359-9990, site www.scsadvogados.com.br e e-mail scs@scsadvogados.com.br

PODERES: A outorgante supramencionada confere amplos e ilimitados poderes, para o foro em geral, com a cláusula **ad judicium**, a fim de que, agindo em conjunto com outro Advogado ou separadamente, possam defender seus interesses e direitos, perante qualquer Juízo, Instância ou Tribunal, Repartição Pública Municipal, Estadual, Federal e suas Procuradorias, Autarquias ou Entidade Paraestatal, propondo Ação competente em que os sejam autor ou reclamante, e defendendo-o quando for réu, interessado ou requerido, com poderes especiais **ET EXTRA** para requerer fotocópias, pesquisar informações cadastrais e de processos, bem assim para receber intimações, prestar declarações, reconhecer a procedência do pedido, transigir, desistir, renunciar ao direito sobre o qual se funda a ação, receber, dar quitação, firmar compromissos, fazer acordo, recorrer ou desistir de recurso, **especialmente para atuar no interesse do outorgante no Processo n. 45.690-0/2022, em trâmite perante o TCE/MT**, praticando todos os atos necessários para o bom e fiel desempenho deste mandato, dando tudo por bom, firme e valioso.

PRAZO DE VALIDADE: 03 (três) anos.

Documento assinado digitalmente
gov.br RAUL VIEIRA DA CUNHA NETO
Data: 28/06/2024 18:15:35-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Cuiabá – MT, 28 de junho de 2024.

RAUL VIEIRA DA CUNHA NETO
Outorgante

ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA

Atestamos para os devidos fins que a empresa CLICK TI TECNOLOGIA LTDA., inscrita no CNPJ sob o Nº. 10.862.298/0003-64, estabelecida na Avenida José Monteiro de Figueiredo, nº 500, bairro Duque de Caxias, Cuiabá/MT, CEP: 78.043-900, forneceu para a EMPRESA MATO-GROSSENSE DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO - MTi, inscrita no CNPJ sob o Nº. 15.011.059/0001-52, situada na Rua Desembargador Carlos Avalone, s/n, Palácio Paiaguás - Centro Político Administrativo, CEP: 78049-903., Cuiabá/MT, o(s) material(ais) licitado(s), abaixo especificado(s):

Garantia: 5 anos

Equipamentos:

- Dell VxRail P670F x 6 unidades
- Dell VxRail E660F, All Flash BCC x 3 unidades
- Dell VxRail E660F, All Flash BCC x 4 unidades
- Dell Switch S5248F x 2 unidades
- Dell Networking, Transceiver, SFP+, 10GbE, SR, 850nm Wavelength, 300m Reach x 4 unidades
- Dell Networking, Transceiver, 25GbE SFP28 SR, No FEC, MMF, Duplex LC x 44 unidades
- Dell Networking Cable 100GbE, QSFP28 to QSFP28, Passive Copper Direct Attach Cable, 1 Meter x 2 unidades

Licenciamento:

- VMware vCenter Standard x 1 unidade
- VxRail VMware, vSAN Enterprise x 22 unidades
- VMware Cloud Foundation, Enterprise, w/o vSphere/VSAN x 22 unidades
- VxRail VMware vSphere Enterprise Plus x 22 unidades

Serviços:

- Levantamento de requisitos para implementação da solução;
- Preenchimento da planilha com os dados e parâmetros de implementação da solução VxRail com VCF contendo os workloads domains, management domain, NSX e outros componentes;
- Validação do checklist pré-implantação para o VxRail e VCF;
- Implementação física e lógica dos switches topo de rack S5248F em VLT com melhores práticas para VxRail e extensão das redes existentes do cliente;
- Parametrização dos switches ToR da rede com as novas redes virtuais BGP e overlay networks para o NSX;
- Implementação física e lógica dos appliances VxRail segregando o management domains e os workload domains seguindo as melhores práticas do fabricante;
- Cadastro da conta do cliente no acesso as licenças via Dell Digital Locker, registro na conta do cliente no portal VMware e consolidação das chaves;

- Configuração de comunicação dos appliances VxRail com a ferramenta de monitoramento automático existente (SCG);
- Deploy do virtual appliance do VMware Cloud Builder;
- Parametrização do VMware Cloud Builder através da interface da ferramenta para orquestração;
- Criação da infraestrutura de VCF implementando o virtual appliance SDDC Manager através da ferramenta Cloud Builder;
- Finalizada a construção do SDDC Manager, inclusão das licenças para distribuição entre os clusters;
- Deploy do VI Management Domain contendo os nós VxRais já implementados para esta função;
- Criação do NSX-Edge para o VI Management Domain construindo o Fabric de forma definitiva;
- Criação das redes Overlay necessárias para o ambiente de orquestração do VCF, Region A e xRegion;
- Implementação do vRealize Lifecycle Manager para criação dos VI Workload Domains através da ferramenta SDDC Manager colocando na rede overlay xRegion;
- Deploy do VxRail e VI Workload Domain para o cluster SQL via ferramenta SDDC Manager e vRealize LCM conforme os dados fornecidos pelo MTI;
- Deploy do VxRail e VI Workload Domain para o cluster Geral via ferramenta SDDC Manager e vRealize LCM conforme os dados fornecidos pelo MTI;
- Criação do NSX-Edge para os VI Workload Domains construindo o Fabric de forma definitiva para os ambientes virtuais que suportarão as VMs;
- Criação do Environment e implementação dos recursos vRealize Workspace One, vRealize Operations, vRealize Log Insight, vRealize Automation e vRealize Network Insight;
- Associação do vRealize Log Insight aos Workloads Domains SQL e Geral;
- Associação do vRealize Operations Management aos Workloads Domains SQL e Geral.

Treinamento (Créditos PSO VMware):

- Dell Consulting & Learning Credits – VMware Prepaid Services PSO Credit 151-600 x 500 Unidades

Os produtos e serviços acima listados, foram adquiridos através do seguinte Processo Licitatório:

- PROCESSO: MTI-PRO-2022/02089 - ORDEM DE FORNECIMENTO DE BENS E/OU PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS Nº 11/2022; ORDEM DE FORNECIMENTO DE BENS E/OU PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS Nº 01/2023 - Pregão Eletrônico nº 19/2022/MTI - CONTRATO 042/2022/MTI.

Declaramos ainda que, o técnico Rodrigo Pissin inscrito no CPF: 005885911-06 realizou os serviços de Instalação e Configuração dos equipamentos acima listados.

Atestamos ainda, que tais fornecimentos foram executados satisfatoriamente e, não existindo, em nossos registros, até a presente data, fatos que desabonem sua conduta e responsabilidade com as obrigações assumidas pela empresa CLICK TI TECNOLOGIA LTDA.

Cuiabá-MT, 19 de junho de 2024

LEONARDO
ARRUDA VILELA

GARCIA:70422192
104

Assinado de forma digital
por LEONARDO ARRUDA
VILELA
GARCIA:70422192104
Dados: 2024.06.19
11:06:59 -04'00'

Leonardo Arruda Vilela Garcia
Analista de TI / Gerência GPAC
DTIC/UGITI/GPAC
Empresa Mato-Grossense de Tecnologia da Informação
leonardogarcia@mti.mt.gov.br
Tel: 65 3613-3088