



PROCESSO N. : 188.588-0/2024 (AUTOS DIGITAIS)
ASSUNTO : REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA EXTERNA
BEM-ESTAR TRANSPORTES E PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS LTDA
REPRESENTANTE : LUPPA ADMINISTRADORA DE SERVIÇOS E REPRESENTAÇÕES
COMERCIAIS LTDA
REPRESENTADO : SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO
RELATOR : CONSELHEIRO WALDIR JÚLIO TEIS

PARECER Nº 1.985/2025

REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA EXTERNA. PREGÃO ELETRÔNICO PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS. PARTICIPAÇÃO DE ENTIDADE SEM FINS LUCRATIVOS. ALEGAÇÃO DE CONCORRÊNCIA DESLEAL E INOBSERVÂNCIA AO ART. 12 DA IN SEGES/MP N. 5/2017. AUSÊNCIA DE VEDAÇÃO LEGAL EXPRESSA NA LEI N. 14.133/2021. JURISPRUDÊNCIA ATUAL AFASTA INTERPRETAÇÃO RESTRITIVA. PRINCÍPIO DA COMPETITIVIDADE. MANIFESTAÇÃO PELO CONHECIMENTO E, NO MÉRITO, PELA IMPROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de **Representação de Natureza Externa**, com **pedido de tutela de urgência**¹, proposta pela empresa Bem-Estar Transportes e Prestação de Serviços Ltda., acerca de supostas irregularidades ocorridas no âmbito do **Pregão Eletrônico n. 007/SEPLAG/2024**, promovido pela **Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG/MT)**, cujo objeto é a contratação de serviços terceirizados (receptionistas, copeiragem, serviços gerais, auxiliar de carga e descarga).

2. Consta, ainda, nos autos o **Processo n. 189.186-3/2024**, apensado ao presente feito, relativo à Representação de Natureza Externa apresentada pela empresa Luppa Administradora de Serviços e Representações Comerciais Ltda., que igualmente aponta indícios de irregularidades no certame em referência.

¹ Documento Externo – doc. digital n. 501692/2024.



3. O Secretário de Estado de Planejamento e Gestão, **Basílio Bezerra Guimarães dos Santos**, apresentou **manifestação prévia**² refutando os apontamentos das representantes, requerendo o indeferimento do pedido de tutela provisória, bem como a improcedência da presente RNE.

4. Em sede de cognição sumária, o **Conselheiro Relator** conheceu da Representação e indeferiu o pedido de tutela provisória de urgência³, em razão da suspensão da **Ata de Registro de Preços n. 010/2024/SEPLAG**, resultante do certame, até o julgamento do mérito por esta Corte de Contas.

5. Após análise dos documentos e argumentos apresentados pelas representantes e pelo Instituto Dignidade e Desenvolvimento Social (IDDS), entidade vencedora do certame, a 2ª Secretaria de Controle Externo emitiu **Informação Técnica**⁴ ratificando o **Relatório Técnico Preliminar**⁵, em que sugeriu a improcedência da RNE, diante da ausência de irregularidades.

6. Vieram os autos para manifestação ministerial.

7. É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Da admissibilidade

8. Prefacialmente, importante ressaltar que dentre as competências atribuídas ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, descritas no art. 1.º da Lei Complementar n. 269/2007 – Lei Orgânica do TCE/MT, inclui-se a prerrogativa de fiscalizar a legalidade, legitimidade, economicidade e eficiência de atos administrativos em geral, bem como o cumprimento de normas relativas à gestão fiscal, com vistas a assegurar a eficácia do controle externo.

² Documento Externo – doc. digital n. 510553/2024.

³ Julgamento Singular – doc. digital n. 529305/2024.

⁴ Informação Técnica – doc. digital n. 614485/2025.

⁵ Relatório Técnico Conclusivo – doc. digital n. 552677/2024.



9. No exercício de tal mister, o Tribunal de Contas tem como valioso instrumento a figura da representação, que pode ser de natureza interna ou externa e tem o condão de apurar práticas de irregularidades e ilegalidades de atos e fatos da administração pública, nos termos do art. 190 e seguintes do Regimento Interno deste Tribunal, c/c art. 46 da LOTCE/MT.

10. No caso em análise, verifica-se que **estão presentes os requisitos de admissibilidade** da presente Representação de Natureza Externa, uma vez que formalizada em linguagem clara e objetiva, acerca de matéria de competência do Tribunal de Contas (licitações e contratos), apontando-se indícios de irregularidades ou ilegalidade referentes ao **Pregão Presencial n. 007/SEPLAG/2024** e suas evidências (concorrência desleal e inobservância do art. 12 da Instrução Normativa n. 5/2017⁶) indicando-se responsável, período, e proposta por parte legítima, nos termos dos artigos 191 e 192 da Resolução Normativa nº 16/2021 - RITCE/MT.

11. Desse modo, o **Ministério Público de Contas** coaduna com o **CONHECIMENTO** da presente RNE.

2.2. Mérito

12. O **Pregão Presencial n. 007/SEPLAG/2024** destinou-se à formação de Ata de Registro de Preços (Ata de Registro de Preços n. 010/2024/SEPLAG) para futura e eventual contratação de empresa especializada no fornecimento de mão de obra para prestação de serviços continuados de recepcionista, copeiragem (com insumos), oficial de serviços gerais (com insumos) e auxiliar de carga e descarga.

13. As empresas representantes, em resumo, visam impugnar a habilitação do Instituto Dignidade e Desenvolvimento Social (IDDS), entidade vencedora do certame, sob os argumentos de que a natureza jurídica do IDDS, enquanto associação civil sem fins lucrativos e detentora de Certificação de

⁶ Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta.



Entidades Benéficas de Assistência Social (CEBAS), ensejaria concorrência desleal em face das empresas privadas, tanto pela fruição de imunidade tributária e isenções, quanto por não possuir quadro próprio para execução direta do objeto, em afronta ao art. 12 da IN SEGES/MP n. 5/2017.

14. A controvérsia cinge-se, então, à licitude da participação de entidade sem fins lucrativos em licitação para execução de serviços terceirizados.

15. A despeito do teor do art. 12, parágrafo único, da IN SEGES/MP n. 5/2017, que veda a participação de entidades sem fins lucrativos em licitações destinadas à contratação de empresas no âmbito da Administração Pública Federal, a jurisprudência atual do Tribunal de Contas da União tem se manifestado no sentido contrário.

16. Em precedentes recentes, como no Acórdão n. 2847/2019-Plenário⁷, o TCU reforçou a possibilidade de contratação de organizações sociais desde que o objeto do certame esteja compatível com o contrato de gestão e com o objeto estatutário da entidade, exigindo, contudo, demonstração do nexo entre a finalidade institucional e o objeto licitado, para evitar desvio de finalidade.

17. Posteriormente, reafirmou esse posicionamento no Acórdão n. 2707/2021-Plenário⁸, ao considerar ilegal a desclassificação de uma entidade sem fins lucrativos (IBRAPP) em pregão eletrônico promovido pelo IBAMA, por ausência de vedação no edital. **Reiterou-se que a natureza jurídica da entidade não pode ser critério genérico de exclusão em certames públicos.**

⁷ 11. (...) muito embora a legislação tenha vedado a criação de associações para a busca de objetivos econômicos, **não há, na verdade, óbice para que entidades dessa natureza obtenham receitas e, como consequência, auferam lucro, o qual é, por óbvio, essencial para a manutenção das atividades inerentes ao funcionamento da entidade.** (Grifei).

(...)

13. (...) o simples fato de uma entidade ter sido constituída como uma associação sem fins lucrativos **não é motivo suficiente para impedi-la de realizar atividades econômicas.** Cumpre ressaltar, no entanto, **que o exercício de tais atividades deve estar estritamente atrelado ao atingimento das finalidades e objetivos estatutários da entidade, sob pena de se incorrer em desvio de finalidade.** (Grifei). Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*KEY:ACORDAO-COMPLETO-2377775/NUMACORDAOINT%20asc/0 Acesso em 16 jun 2025.

⁸ Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*NUMACORDAO%253A2707%2520ANOACORDAO%253A2021%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0 Acesso em 16 jun 2025.



18. No Acórdão n. 2426/2020-Plenário⁹, por sua vez, determinou expressamente a revisão do parágrafo único do art. 12 da IN 5/2017, por considerá-lo ofensivo ao art. 5º da Constituição Federal e ao art. 3º da Lei n. 8.666/1993, recomendando à Secretaria de Gestão do Ministério da Economia que modificasse o referido comando normativo para harmonizá-lo com a jurisprudência consolidada do TCU e, assim, garantir maior competitividade nas licitações públicas.

19. Destaca-se, nesse ponto, alguns trechos do item 9.3 do respectivo Acórdão¹⁰:

(...)

9.3. **determinar à Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia (SEDGGD/ME), com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, c/c o art. 4º, inciso I, da Resolução – TCU 315/2020, que adote providências para modificar o parágrafo único do art. 12 da IN 5-Seges/MP, de 26/5/2017, e informe ao TCU, no prazo de 15 (quinze) dias, os encaminhamentos realizados, visando a:**

(...)

9.3.2. **harmonizar o dispositivo com preceitos constitucionais e legais estabelecidos** (art. 5º, caput; e art. 3º, caput, da Lei 8.666/1993) **e com entendimentos jurisprudenciais do TCU:** Acórdãos 746/2014, 1.406/2017 e 2.847/2019, todos do Plenário desta Corte de Contas; e

9.3.3. **ampliar a competitividade em certames públicos e, por conseguinte, a seleção de propostas mais vantajosas para a Administração Pública, em que o objeto também possa ser atendido por instituições sem fins lucrativos, tendo em vista que inexistente norma legal que discipline, de forma indistinta, vedação de participação em processos licitatórios a essas entidades; (...).**
(destaquei)

20. No artigo intitulado “Qual o entendimento do TCU sobre a participação de entidades sem fins lucrativos nas licitações e em relação ao conteúdo do art. 12 da IN n. 05/2017 Seges/MP?”, publicado no dia **06 de setembro de 2024**, o Blog Zênite¹¹, referência doutrinária em licitações e contratos,

⁹ Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/%253A2426%2520ANOACORDAO%253A2020%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0 Acesso em 13 jun 2025.

¹⁰ Idem.

¹¹ Disponível em: <https://zenite.blog.br/qual-o-entendimento-do-tcu-sobre-a-participacao-de-entidades-sem-fins-lucrativos-nas-licitacoes-e-em-relacao-ao-conteudo-do-art-12-da-in-no-05-2017-seges-mp/> Acesso em 16 jun 2025.



evidenciou o posicionamento do TCU quanto à admissibilidade dessas entidades em processos licitatórios. No caso, reforçou-se que a restrição prevista no referido dispositivo está “em desconformidade com o atual entendimento do TCU” e deve ser desconsiderada até que sobrevenha nova regulamentação.

21. Sob essa mesma ótica, observa-se que a Lei n. 14.133/2021, vigente e aplicável à licitação em análise, não estabelece qualquer vedação à participação de entidades sem fins lucrativos.

22. Ao contrário, seu art. 5º estabelece como princípios norteadores do processo licitatório a isonomia, a ampla competitividade e a seleção da proposta mais vantajosa. O art. 11, inciso I, reforça que a licitação deve assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, e o art. 12 determina que as contratações públicas buscarão a proposta mais vantajosa para a Administração.

23. Dessa forma, o ordenamento jurídico, ao consagrar os princípios da isonomia, da ampla competitividade e da busca pela proposta mais vantajosa, afasta discriminações sem respaldo legal, de modo que quaisquer restrições fundadas exclusivamente na natureza jurídica do licitante revelam-se incompatíveis com tais diretrizes.

24. No caso concreto, a entidade IDDS apresentou documentação comprobatória da sua regularidade jurídica, fiscal e trabalhista, bem como da compatibilidade estatutária com o objeto da licitação, experiência na área e estrutura operacional suficiente para a execução do contrato. A 2ª Secex confirmou essas condições no Relatório Conclusivo, não apontando qualquer motivo para inabilitação.

25. Quanto à alegação de concorrência desleal, cumpre esclarecer que a imunidade tributária prevista no art. 150, inciso VI, alínea “c”, da Constituição Federal não configura vantagem ilícita, tampouco caracteriza prática desleal no âmbito licitatório. Trata-se de prerrogativa constitucional legítima, garantida às entidades beneficentes de assistência social, conforme reafirmado no § 7º do art.



195 da própria Constituição.

26. A única hipótese que poderia justificar intervenção, com fundamento em eventual concorrência desleal, seria a constatação de repasse indevido da imunidade tributária ao ente público contratante, notadamente por meio de proposta com preço artificialmente reduzido em decorrência da fruição do benefício fiscal, o que configuraria violação ao princípio da isonomia. No entanto, não se verifica nos autos qualquer indício nesse sentido.

27. Importante ressaltar, nesse ponto, que o controle sobre a regular fruição da imunidade tributária pelas entidades beneficentes, bem como o acompanhamento do cumprimento de suas finalidades estatutárias, compete aos órgãos federais competentes. A eventual irregularidade na utilização de benefícios fiscais deve ser objeto de apuração específica, sem prejuízo do direito à participação nos certames enquanto regular a situação jurídica da entidade.

28. Ao gestor público e ao controle externo incumbe, tão somente, verificar a compatibilidade da proposta com os princípios da economicidade e da vantajosidade, exigindo, quando necessário, a apresentação de planilhas de custos e documentos comprobatórios. Situações dessa natureza, portanto, se identificadas, devem ser apuradas por meio da análise das planilhas de formação de preços e da verificação do equilíbrio econômico-financeiro da proposta.

29. A Lei Complementar n. 187/2021 reforça esse entendimento ao estabelecer que a imunidade tributária das entidades beneficentes é pessoal e intransferível, desde que observados o interesse público e a economicidade da contratação. Assim, a exclusão automática com base em norma infralegal (como o art. 12 da IN SEGES/MP n. 5/2017), superada pela jurisprudência, não encontra amparo jurídico.

30. No tocante à ausência de quadro próprio, tal exigência se refere a contratações diretas (como convênios ou parcerias por dispensa/inexigibilidade), e não a licitações regidas pela Lei n. 14.133/2021, que admitem subcontratação quando prevista no edital.



31. Nesses casos, como o pregão eletrônico em exame, basta que a entidade demonstre capacidade de execução compatível com o objeto contratual, sendo legítima a subcontratação ou alocação de mão de obra de terceiros, desde que prevista no edital. Esta interpretação também é sustentada pelo Acórdão n. 2426/2020 do TCU.

32. Embora trate de situação distinta, o TCE/MT já se manifestou¹² de forma categórica quanto à vedação de cláusulas que restrinjam a participação de licitantes com base na localização geográfica, mesmo em certames destinados exclusivamente a microempresas e empresas de pequeno porte. Tal entendimento enfraquece qualquer argumento que busque limitar a participação em razão da circunscrição territorial da entidade licitante.

33. De forma análoga, entende-se que a restrição de participação com fundamento apenas na natureza jurídica do licitante, como ser entidade sem fins lucrativos, carece de respaldo legal e igualmente viola o princípio da ampla competitividade, conforme jurisprudência consolidada do TCU.

34. Portanto, à luz da jurisprudência do TCU e do próprio TCE/MT, bem como da nova Lei de Licitações, impõe-se o afastamento de qualquer interpretação que conduza à inabilitação de entidades sem fins lucrativos pelo simples fato de gozarem de imunidade tributária ou não possuírem quadro próprio para execução dos serviços, desde que o objeto contratual se alinhe aos seus objetivos estatutários e sejam atendidos os requisitos legais.

35. Reitera-se que a vedação genérica à participação dessas entidades constitui medida ilegal e desproporcional, frontalmente contrária aos princípios da ampla competitividade, da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa, expressamente consagrados pela Lei n. 14.133/2021. Assim, é plenamente admissível sua participação nos processos licitatórios, afastando-se interpretações restritivas desprovidas de fundamento legal ou jurisprudencial contemporâneo.

¹² TCE/MT. **Boletim de Jurisprudência: edição consolidada - fevereiro de 2014 a dezembro de 2023.** Cuiabá: Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, 2023. Pg. 91. Seção 11.26. Disponível em: <https://www.tce.mt.gov.br/uploads/flipbook/bj-consolidado/index.html> Acesso em 17 jun 2025.



36. Pelo exposto, o **Ministério Público de Contas** coaduna com a opinião da Equipe Técnica desta Corte de Contas e manifesta-se pela **improcedência** da presente representação de natureza externa, tendo em vista a ausência de elementos que demonstrem indícios de irregularidades na condução do Pregão Eletrônico n. 007/SEPLAG/2024.

3. CONCLUSÃO

37. Por todo o exposto, o **Ministério Público de Contas**, no uso de suas atribuições institucionais, **manifesta**:

a) pelo **conhecimento** da presente Representação de Natureza Externa, tendo em vista a presença de todos de pressupostos de admissibilidade, nos termos dos arts. 191 e 192 do RITCE/MT;

b) no mérito, pela **improcedência** da presente representação de natureza externa, tendo em vista a ausência de indícios de irregularidades na condução do Pregão Eletrônico n. 007/SEPLAG/2024.

É o parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 03 de julho de 2025.

ALISSON CARVALHO DE ALENCAR
Procurador-geral de Contas