



PROCESSO N. : 188.588-0/2024 (AUTOS DIGITAIS)
ASSUNTO : REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA EXTERNA
REPRESENTANTE : 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 (recepção, 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 prévia²** 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 2^a Secretaria de Controle Externo emitiu **Informação Técnica⁴** ratificando o **Relatório Técnico Preliminar⁵**, 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 Públíco 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 Beneficentes 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 vedava 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 ressalvar, 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 inexiste 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/*/NUMACORDAO%253A2426%2520ANOACORDAO%253A2020%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%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 benfeitoras 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 benfeicentes, 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 benfeicentes 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.

1ª Procuradoria do Ministério P?blico de Contas - Gabinete do Procurador-geral de Contas Alisson Carvalho de Alencar

Rua Conselheiro Benjamin Duarte Monteiro, nº 1 - Centro Político Administrativo - Cuiabá/MT

Telefone: (65) 3613-7619 e-mail: aicalentar@tce.mt.gov.br - www.mpc.mt.gov.br



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 Públíco 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 Públíco 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 os 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 Públíco de Contas, Cuiabá, 03 de julho de 2025.

ALISSON CARVALHO DE ALENCAR
Procurador-geral de Contas