



**PROCESSO** : **28.520-0/2018 (AUTOS DIGITAIS)**  
**Nº**

**ASSUNTO** : **RECURSO ORDINÁRIO - REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA EXTERNA**

**UNIDADE** : **TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MATO GROSSO**

**GESTOR** : **DESEMBARGADOR RUI RAMOS RIBEIRO**

**RECORRENT E** : **MARCOS GATTASS PESSOA JÚNIOR**

**RELATOR** : **CONSELHEIRO GONÇALO DOMINGOS DE CAMPOS NETO**

### **PARECER Nº 140/2022**

RECURSO ORDINÁRIO. REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA EXTERNA. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MATO GROSSO. PRINCÍPIO DA FUNGIBILIDADE APLICÁVEL. JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE NEGATIVO. AUSÊNCIA DE LEGITIMIDADE. CESSAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DO RECORRENTE COM A APRESENTAÇÃO DA RNE. AUSÊNCIA DE FATOS E /OU DOCUMENTOS PARA NOVA ANÁLISE DO EDITAL DO PREGÃO Nº 37/2018, POR INICIATIVA DO TCE/MT. MANIFESTAÇÃO PELO NÃO CONHECIMENTO DO RECURSO E, SE CONHECIDO, PELO NÃO PROVIMENTO DO MÉRITO. RATIFICAÇÃO DO INTEIRO TEOR DOS PARECERES MPC Nº 136/2020 E 4.146/2021.

## **1. RELATÓRIO**

1. Trata-se de **Recurso Ordinário com pedido de recebimento no efeito suspensivo**<sup>1</sup> interposto pelo **Sr. Marcos Gattass Pessoa Júnior**, representante, em face do **Julgamento Singular (doc. digital nº 214102)**, que conheceu e julgou improcedente a representação de natureza externa proposta pelo recorrente.

2. Em sede de **juízo de admissibilidade recursal**, após o devido sorteio, os autos foram encaminhados ao gabinete do **Conselheiro Sérgio Ricardo de**

<sup>1</sup> Documento digital nº 246128/2021.



**Almeida**<sup>2</sup>, que manifestou pela remessa do feito ao Conselheiro Relator da decisão singular, tendo em vista o disposto no art. 270, II, do RITCE/MT<sup>3</sup>, o qual prevê o recurso de agravo como a espécie recursal cabível em oposição aos Julgamentos Singulares e à decisão monocrática da Presidência desta Corte de Contas.

3. Assim sendo, os autos foram recebidos pelo **Gabinete do Conselheiro Gonçalo Domingos Neto**, o qual, por meio de **Despacho**<sup>4</sup>, determinou o envio do processo a este Ministério Público de Contas para manifestação prévia acerca da admissibilidade do presente recurso.

4. Vieram os autos para manifestação ministerial.

5. É o relatório.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

### 2.1. Admissibilidade

6. Em que pese tenha sido interposto recurso ordinário em face de decisão singular, se preenchidos os pressupostos de admissibilidade, o TCE/MT poderia receber o presente recurso na forma processual adequada, em atenção ao disposto no art. 274 do RITCE/MT:

**Art. 274.** Salvo hipótese de má-fé e de ato meramente protelatório, as partes interessadas não poderão ser prejudicadas pela interposição de um recurso por outro, desde que interposto no prazo legal.

**Parágrafo único.** Se for reconhecida a inadequação processual do recurso, satisfeitos os requisitos de admissibilidade, o mesmo será processado de acordo com o rito do recurso cabível.

7. Todavia, o diploma regimental prescreve, expressamente, que “**a participação do denunciante ou representante cessa com a apresentação da denúncia ou representação de natureza externa**” (art. 219, §2º, TCE/MT).

<sup>2</sup> Despacho – Documento Digital nº 192145/2021.

<sup>3</sup> Art. 270. Nos termos da Lei Complementar 269/2007, cabem as seguintes espécies recursais:

(...) **II. Agravo, contra julgamentos singulares e decisões do Presidente do Tribunal;** (...).

<sup>4</sup> Documento digital nº 214102/2021.



8. Apesar de o recorrente ter iniciado o presente processo, o que se faz em aplicação do controle social, este fato não o torna parte do processo, ou seja, **não o torna legitimado a atuar na presente representação manifestando-se acerca das conclusões dos relatórios técnicos e decisões deste Tribunal ou apresentando recursos.**

9. Tanto é, o art. 270, § 2º do RITCE/MT assim dispõe: **§ 2º. Estão legitimados a interpor recurso, quem é parte no processo principal originário e Ministério Público de Contas.**

10. Isto porque o objetivo da previsão contida na Lei nº 8.666/93 (repetida pela Nova Lei de Licitações - Lei nº 14.133/2021, art. 170, §4º) é permitir o mais amplo controle social dos atos na condução das licitações e execução dos contratos públicos, **buscando tutelar especificamente o interesse público, e não o interesse particular do denunciante e/ou representante, o qual pode ser buscado, entretanto, perante o Poder Judiciário**, que possui âmbito de atuação diversa do Tribunal de Contas.

11. Com relação à aplicação do art. 219, §1º, do RITCE/MT, é o entendimento reiterado deste TCE/MT acerca da ausência de legitimidade do representante para atuar no processo como se parte fosse. Veja-se as ementas publicadas no Boletim de Jurisprudência do TCE/MT:

**4.1) Processual. Representação. Licitante. Recursos. Ilegitimidade.**

**1. No âmbito do Tribunal de Contas, o licitante representante de supostas ilegalidades não é parte no respectivo processo, não podendo nele autuar ou mesmo apresentar recursos, pois o papel do representante é o de apenas provocar a atuação fiscalizadora do Tribunal, ao qual compete prosseguir com as averiguações, com base no princípio do impulso oficial dos processos.**

2. A faculdade concedida a qualquer licitante ou contratado, pessoa física ou jurídica, para representar ilegalidades ao Tribunal de Contas, conforme art. 113, §1º, da Lei 8.666/93, tem o objetivo de subsidiar o controle externo a cargo do órgão fiscalizador administrativo.

**3. A instância a que o licitante deve buscar, para litigar contra a Administração, visando a rechaçar suposta ilegalidade contra**



**ele perpetrada em processo licitatório, é o Poder Judiciário.**

(Boletim de Jurisprudência do TCE/MT – Ano 8, nº 071, janeiro-fevereiro-março de 2021. Recurso de Agravo. Relator: Conselheiro Substituto Isaias Lopes da Cunha. Acórdão nº 26/2021-TP. Julgado em 26/02/2021. Publicado no DOC/TCE-MT em 25/03/2021. Processo nº 9.267-3/2019) – destaquei.

**Processual. Representação. Terceiro representante. Legitimidade para proposição de recurso.**

1. O Tribunal de Contas pode ser provocado por terceiros, por meio de denúncias e representações, contudo, o representante, em regra, não é considerado parte no processo, não podendo nele atuar, ou mesmo apresentar qualquer tipo de recurso, quando houver decisão contrária à sua pretensão.

**2. O terceiro que tenha realizado representação não é parte processual, não possuindo legitimidade para propor recurso de agravo, seja porque o próprio Regimento Interno do TCE-MT lhe nega essa condição, seja porque a natureza dos processos de controle externo não comporta a defesa de direitos e interesses privados.**

3. A condição do representante perante o órgão de controle externo é de colaborador, não de parte ou interessado, cuja participação encerra-se com o protocolo da representação.

(Boletim de Jurisprudência do TCE/MT, Edição Consolidada, fevereiro de 2014 a dezembro de 2020. Recurso de Agravo. Relatora: Conselheira Substituta Jaqueline Jacobsen. Acórdão nº 617/2019-TP. Julgado em 27/08/2019. Publicado no DOC/TCE-MT em 06/09/2019. Processo nº 26.119-0/2018) - destaquei.

**Processual. Representação. Licitante. Legitimidade para atuar como parte processual e propor recursos.**

**1. O licitante que representa ao Tribunal de Contas contra irregularidades na aplicação da Lei nº 8.666/93 não é parte nos respectivos autos, não possuindo legitimidade para neles propor recursos, visto que sua participação se encerra com a apresentação da própria representação, conforme disposição expressa do art. 219, § 2º, Resolução nº 14/2007 do TCE/MT.**

2. O representante, ao comunicar irregularidades nos procedimentos licitatórios, trazendo fatos, provas e indícios de ilegalidade, exerce a função de colaborador do Tribunal de Contas, com o intuito de preservar o interesse público primário e, ao mesmo tempo, auxiliar a fiscalização da gestão dos recursos públicos.

(Boletim de Jurisprudência do TCE/MT, Edição Consolidada, fevereiro de 2014 a dezembro de 2020. Recurso de Agravo. Relator: Conselheiro Substituto Isaias Lopes da Cunha. Acórdão nº 380/2018-TP. Julgado em 18/09/2018. Publicado no DOC/TCE-MT em 28/09/2018. Processo nº 26.407-5/2017) – destaquei.

12. Sendo assim, conclui-se que o conteúdo da jurisdição do Tribunal de Contas não se refere à tutela de direitos e deveres das partes e terceiros interessados do processo, mas essencialmente do controle da gestão dos recursos públicos, uma vez que trata-se de órgão com função essencial de fiscalização e controle do orçamento. E, no caso em voga, observa-se que o recorrente busca nada mais que satisfazer interesse pessoal no âmbito desta Corte de Contas.



13. Diante disso, e considerando que o representante não possui legitimidade para interpor recurso como se parte fosse, o **Ministério Público de Contas** entende pelo **não conhecimento** da peça recursal, em virtude da ausência de legitimidade do representante para manifestar-se nos autos, conforme a **vedação expressa no art. 219, §2º, do RITCE/MT.**

## 2.2. Mérito

14. Em caso de conhecimento do presente recurso, não obstante o juízo de admissibilidade negativo, o **Ministério Público de Contas** analisará as razões recursais, com o fito de verificar a colheita de fatos e/ou documentos que promovam a atuação unilateral desta Corte de Contas quanto à realização de nova análise do edital do Pregão nº 37/2018, sob o prisma da legalidade.

15. Em breve resumo, de acordo com o recorrente, o edital do Pregão nº 37/2018 veiculado pelo TJ/MT apresentou as seguintes irregularidades: **a)** fundamento em Instrução Normativa revogada; **b)** ausência de planilha base da licitação, descumprindo o art. 13, a, b e c, da Resolução 114 do CNJ; **c)** ausência de planilha global dos preços diretos, despesas indiretas; **d)** ausência de planilha detalhada de diárias e deslocamentos conforme previsto no art. 7º, §2º, da Lei 8.666/1993; e **e)** definição de que a exigência de capacidade técnica não precisa ser idêntica ao objeto que se pretende licitar.

16. Por fim, aduziu que a empresa contratada apresentou, durante o Pregão Eletrônico nº 37/2018, certidão CEIS onde estava punida com fundamento no art. 87, III, da Lei nº 8.666/93. E sustentou que o julgamento do processo de Suspensão de Segurança nº 2951, do dia 04 de março de 2020, pelo Superior Tribunal de Justiça, concluiu que a sanção abrange toda a Administração Pública.

17. Importante destacar, inicialmente, que todos os argumentos apresentados no presente recurso foram devidamente analisados na instrução do feito, tanto pela Secex de Obras e Infraestrutura, como por este *Parquet* de Contas, cujo os pareceres nº 136/2020 e nº 4.146/2021 integralmente ratificamos.



18. **Pois bem.**

19. No tocante aos atestados de capacidade técnica, não há qualquer irregularidade perpetrada pelo gestor, haja vista que o art. 30, § 3º da Lei nº 8.666/1993, ratificado no art. 67, II, da Nova Lei de Licitações, assim prescreve:

§ 3º Será sempre admitida a comprovação de aptidão através de certidões ou atestados de obras ou serviços similares de complexidade tecnológica e operacional **equivalente ou superior**. (destaquei)

Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a: (...) II - certidões ou atestados, regularmente emitidos pelo conselho profissional competente, quando for o caso, que demonstrem capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional **equivalente ou superior**, bem como documentos comprobatórios emitidos na forma do § 3º do art. 88 desta Lei; (destaquei)

20. Ademais, um dos objetivos da licitação é garantir a ampla concorrência e a proposta mais vantajosa para a administração, vedando a inclusão de cláusulas restritivas ao caráter competitivo do procedimento licitatório.

21. No que tange as alegações de ausência de planilhas, documentos e detalhamentos de custos, também não merecem prosperar, uma vez que todas as informações referentes ao Pregão Eletrônico nº 37/2018 foram disponibilizados no sítio eletrônico do TJMT, estando ao alcance de todos os licitantes.

22. Quanto à alegação de que o edital foi fundamento na Instrução Normativa 02/2008/MPOG, revogada pela Instrução Normativa 05/2017/MPOG, vislumbra-se que o diploma não integra o arcabouço legal que dá sustento à licitação, sendo citada somente como parâmetro, modelo a ser seguido, ante a ausência de paradigma semelhante no âmbito do Estado de Mato Grosso.

23. Por fim, no que compete aos demais argumentos, tem-se que o art. 87, III, da Lei nº 8.666/93 prevê a sanção de suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos.

24. O TCE/MT possui entendimento consolidado no sentido de que a sanção do



inciso III do art. 87, diferentemente do inciso IV, se restringe ao âmbito do Poder ou Órgão autônomo sancionador, estendendo-se apenas ao órgãos e entidades a ele vinculados:

**Prejulgado nº 1 - Processo nº 160890/2013**

LICITAÇÕES E CONTRATOS. SANÇÕES ADMINISTRATIVAS. ARTIGO 87, III E IV, DA LEI Nº 8.666/93. ALCANCE. **a) A sanção administrativa de suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos, prevista no artigo 87, III, da Lei nº 8.666/93, tem alcance restrito, isto é, aplica-se tão somente no âmbito do Poder ou Órgão autônomo sancionador, estendendo-se a todos os órgãos e entidades a ele vinculados.** b) A declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, prevista no artigo 87, IV, da Lei nº 8.666/93, tem alcance amplo, ou seja, aplica-se à toda a administração direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Contrato. Sanção administrativa. Suspensão temporária e impedimento de contratar com a Administração Pública.

**A sanção administrativa de suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a “Administração Pública”, prevista no artigo 87, III, da Lei nº 8.666/93, deve ser interpretada de forma restrita, produzindo seus efeitos tão somente no âmbito do Poder ou Órgão autônomo sancionador e estendendo-se a todos os órgãos e entidades a ele vinculados.**

(**Boletim Jurisprudência** – Edição Consolidada, fevereiro de 2014 a dezembro de 2020. Representação de Natureza Externa. Relator: Conselheiro Valter Albano da Silva. Acórdão nº 2.791/2015-TP. Julgado em 23/06/2015. Publicado no DOC/TCE-MT em 15/07/2015. Processo nº 19.040-3/2014).

25. É o mesmo entendimento do TCU, conforme se observa das publicações mais recentes dos Boletins de Jurisprudência:

É irregular a desclassificação de licitante, como medida preventiva ou de prudência, em razão da existência de penalidade de suspensão temporária prevista no art. 87, inciso III, da Lei 8.666/1993, que lhe foi aplicada por outro órgão ou entidade da Administração Pública pelo descumprimento de obrigações trabalhistas e previdenciárias. **Os efeitos dessa penalidade restringem-se à participação em licitações junto ao ente que imputou a sanção.**

Licitação. Sanção administrativa. Suspensão temporária. Ação preventiva. Encargos trabalhistas. Encargos sociais. Boletim de Jurisprudência 318/2020

**A suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração (art. 87, inciso III, da Lei 8.666/1993) possui efeitos restritos ao âmbito do órgão ou entidade que aplicou a penalidade.**



Licitação. Sanção administrativa. Suspensão temporária. Abrangência. Contratação. Impedimento. Boletim de Jurisprudência 253/2019.

26. O entendimento, inclusive, foi absorvido pela Nova Lei de Licitações – Lei nº 14.133/21, que prevê expressamente que a sanção de “impedimento de licitar e contratar”, do inciso III do art. 156, impedirá o responsável de licitar ou contratar no âmbito da Administração Pública direta e indireta **do ente federativo que tiver aplicado a sanção:**

Art. 156. Serão aplicadas ao responsável pelas infrações administrativas previstas nesta Lei as seguintes sanções:

(...)

III - impedimento de licitar e contratar;

(...)

§ 4º A **sanção prevista no inciso III** do caput deste artigo será aplicada ao responsável pelas infrações administrativas previstas nos incisos II, III, IV, V, VI e VII do caput do art. 155 desta Lei, quando não se justificar a imposição de penalidade mais grave, e impedirá o responsável de licitar ou contratar no âmbito da Administração Pública direta e indireta do **ente federativo que tiver aplicado a sanção**, pelo prazo máximo de 3 (três) anos.

27. A nova lei deixou clara a diferenciação que já era aplicada pelos órgãos de controle externo.

28. Com relação à declaração de inidoneidade, ficou expresso que a sanção, diferentemente do impedimento de contratar, impedirá o responsável de licitar ou contratar no âmbito da Administração Pública direta e indireta de todos os entes federativos. Veja:

Art. 156. Serão aplicadas ao responsável pelas infrações administrativas previstas nesta Lei as seguintes sanções:

(...)

IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar.

(...)

§ 5º A sanção prevista no inciso IV do caput deste artigo será aplicada ao responsável pelas infrações administrativas previstas nos incisos VIII, IX, X, XI e XII do caput do art. 155 desta Lei, bem como pelas infrações administrativas previstas nos incisos II, III, IV, V, VI e VII do caput do referido artigo que justifiquem a imposição de penalidade mais grave que a sanção referida no § 4º deste artigo, e impedirá o responsável de licitar ou contratar no âmbito da Administração Pública direta e indireta de todos os entes federativos, pelo prazo mínimo de 3 (três) anos e máximo de 6 (seis) anos.

29. No caso dos autos, segundo o próprio recorrente<sup>5</sup>, a certidão CEIS

5 Documento digital nº 52675/2019, p. 14.



apresentava o tipo de sanção “suspensão – lei de licitações”, com fundamento legal no art. 87, III, da Lei nº 8.666/93, bem como a abrangência restrita ao “órgão sancionador”.

30. Sendo assim, a habilitação da empresa licitante sancionada pela suspensão temporária aplicada por órgão de unidade da federação diversa encontra amparo nos entendimentos tanto deste Tribunal de Contas como do Tribunal de Contas da União, corroborado, mais recentemente, pela Lei nº 14.133/21 - Nova Lei de Licitações no art. 156, §4º.

31. Desse modo, a interpretação divergente do Superior Tribunal de Justiça, exposto no julgamento de processo de Suspensão de Segurança, em 2021, não possui o condão de tornar irregular a conduta da comissão de licitação, que encontra amparo na jurisprudência deste Tribunal de Contas.

32. Ademais, a alegação exposta pelo recorrente já foi objeto de análise através do Julgamento Singular nº 233/LCP/2019, que entendeu que o alcance da punição impeditiva de licitar e contratar se restringe única e exclusivamente à esfera do órgão sancionador (inciso III, do artigo 87 da Lei n.º 8.666/93 c/c artigo 83 da Lei n.º 13.303/16 – Lei das Estatais), conforme consta do Relatório Técnico Complementar, inclusive com reprodução do trecho da decisão.

33. Diante das razões expendidas, este **Parquet de Contas** entende pelo **não conhecimento do presente recurso**, mantendo-se incólumes os termos do Julgamento Singular recorrido, **e opina pelo não provimento do mérito**, ratificando-se o inteiro teor dos Pareceres Ministeriais nº 136/2020<sup>6</sup> e nº 4.146/2021<sup>7</sup>.

### 3. CONCLUSÃO

34. Por todo o exposto, o **Ministério Público de Contas**, no uso de suas atribuições institucionais, **manifesta-se pelo não conhecimento** da peça recursal, tendo em vista a ausência de legitimidade do recorrente, nos termos do art. 219, §1º c/c art. 270, II, do RITCE/MT, e **manifesta-se pelo não provimento do presente recurso, mantendo-**

6 Doc. Digital nº 2765/2020.

7 Doc. Digital nº 2765/2020.



**se incólumes os termos do Julgamento Singular**, tendo em vista a ausência de fatos novos ou documentos aptos a incitar o levantamento de provas e outros elementos de convicção, por iniciativa própria desta Corte de Contas, capazes de produzir nova análise do respectivo edital.

É o parecer.

**Ministério Público de Contas**, Cuiabá, 25 de fevereiro de 2022.

(assinatura digital<sup>8</sup>)

**ALISSON CARVALHO DE ALENCAR**

Procurador-geral de Contas

8 - Documento assinado por assinatura digital baseada em certificado digital emitido por autoridade certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e da Resolução Normativa TCE/MT nº 09/2012.