



PROCESSO : 45.690-0/2022
ASSUNTO : DENÚNCIA – OUVIDORIA
UNIDADE : EMPRESA MATO-GROSSENSE DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO
GESTOR : CLEBERSON ANTÔNIO SÁVIO GOMES
RELATOR : CONSELHEIRO ANTONIO JOAQUIM

PARECER Nº 1.104/2024

DENÚNCIA. EMPRESA MATO-GROSSENSE DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO. IRREGULARIDADE NO PREGÃO ELETRÔNICO 19/2022. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA INIDÔNEA. MEDIDA CAUTELAR NÃO HOMOLOGADA. REITERAÇÃO DO ENTENDIMENTO MINISTERIAL. EFEITO SUSPENSIVO IMPRÓPRIO. CRITÉRIO *OPE JUDICIS*. EXECUTORIEDADE DA DECISÃO ADMINISTRATIVA QUE DECLAROU A INIDONEIDADE A PARTIR DE SUA EDIÇÃO. MANIFESTAÇÃO PELO PROSSEGUIMENTO DO FEITO, COM A CITAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS.

1. RELATÓRIO

1. Cuidam os autos de **denúncia** apresentada à Ouvidoria do Tribunal de Contas do Estado dando conta de possível irregularidade na contratação da empresa Click TI Tecnologia, pela Empresa Mato-Grossense de Tecnologia da Informação - MTI, como resultado do Pregão Eletrônico 19/2022, que tem como objeto a contratação de empresa especializada no fornecimento de infraestrutura de processamento e armazenamento hiperconvergente baseado em tecnologia vmware, no valor estimado

de R\$ 14.407.708,52 (quatorze milhões, quatrocentos e sete mil, setecentos e oito reais e cinquenta e dois centavos).

2. Segundo o teor da denúncia, a empresa vencedora não poderia ter participado do certame tendo em vista decisão administrativa que a declarou inidônea para contratar com o Estado de Mato Grosso.

3. Após a apresentação das manifestações prévias¹, o Conselheiro Relator proferiu o **Julgamento Singular 180/AJ/2023**², mediante a qual conheceu a denúncia e concedeu medida cautelar para suspender o Contrato nº 42/2022/MTI, considerando presentes os requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, contendo o seguinte dispositivo:

Diante do exposto, em sede de juízo de admissibilidade, com fundamento nos artigos 207 e 338 do Regimento Interno desta Corte de Contas, e arts. 4º e 8, §1º da Resolução Normativa 20/2022 – TP, **ADMITO** a presente denúncia e **CONCEDO**, de ofício, **MEDIDA CAUTELAR** para:

a) determinar ao diretor-presidente da Empresa Mato-Grossense de Tecnologia da Informação, que suspenda o Contrato 42/2022/MTI celebrado com a empresa Click TI Tecnologia Ltda., até a decisão de mérito por este Tribunal, sob pena de multa diária de 10 UPFs/MT aos que derem causa ao descumprimento desta decisão, nos termos do art. 342, do Regimento Interno deste tribunal;

b) determinar a intimação do diretor-presidente interino da Empresa Mato-Grossense de Tecnologia da Informação, para ciência e cumprimento imediato da decisão, assim como a juntada de todos os documentos relacionados ao Pregão Eletrônico 19/2022/MTI e ao Contrato 42/2022/MTI, no prazo de 5 (cinco) dias úteis. (grifos no original)

4. Antes mesmo da manifestação ministerial sobre a homologação da medida cautelar, a empresa Click TI interpôs **Agravo**³, o qual fora conhecido pelo Conselheiro Relator e recebido apenas no efeito devolutivo, negando-lhe efeito

¹ Doc. 9078/20230 (MTI) e doc. 21145/2023 (empresa Click TI).

² Doc. 22431/2023.

³ Doc. 30914/2023.

suspensivo.

5. Em seguida, fora juntada nova petição, pela empresa Click TI⁴, com a finalidade de apresentar Certidão Negativa de Cadastro Estadual de Empresas Inidôneas e Suspensas – CEIS, a qual denota que a empresa não se encontrava, naquela oportunidade, inscrita no referido cadastro, diante da concessão de efeito suspensivo pela CGE/MT ao recurso administrativo interposto no Processo Administrativo CGE-PRO-2021/02097, concretizado no dia 27/02/2023.

6. Na sequência, os autos foram enviados ao **Ministério Público de Contas** para análise e emissão de parecer, o que se deu por meio do Parecer n. 1750/2023⁵, que opinou favoravelmente à homologação da medida cautelar e pelo conhecimento e não provimento do recurso interposto.

7. Após a manifestação ministerial, os autos seguiram para análise do Conselheiro Relator, o qual apresentou voto para julgar o recurso de agravo improvido e para homologar a medida cautelar outrora concedida (Julgamento Singular 180/AJ/2023), que suspendeu cautelarmente o Contrato nº 42/2022/MT, até a análise do mérito e posterior aprofundamento da matéria.

8. Contudo, os autos seguiram ao plenário desta Corte de Contas, a fim de apreciar os termos do recurso de agravo, assim como a medida cautelar concedida por meio do Julgamento Singular 180/AJ/2023. Nesse ínterim, o Conselheiro Waldir Júlio Teis, emitiu voto-vista, de modo que se formou maioria, a fim de **não homologar** a medida cautelar concedida por meio do Julgamento Singular nº 180/AJ/2023, e negar provimento ao recurso, conforme a seguir:

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

⁴ Doc. 32138/2023.

⁵ Doc. 34923/2023.



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

(...) grifou-se

9. Ato contínuo, os autos foram encaminhados a unidade técnica, que elaborou **Relatório Técnico Conclusivo**⁶ posicionando-se pela perda do objeto da denúncia – chamado nº 1129/2022, ante o Acórdão nº 8/2023-PP (documento digital nº 82298/2023) que seguiu a posição esboçada no voto-vista do Conselheiro Waldir Júlio Teis.

10. Na sequência, por meio do **Parecer n. 3.870/2023**, o Ministério Público de Contas reafirmou seu posicionamento pela existência de elementos indicativos da ocorrência de fato irregular consistente na habilitação e participação da empresa Click TI Tecnologia Ltda. no Pregão Eletrônico n. 19/2022, pelo qual se sagrou vencedora. Em vista disso, sugeriu o prosseguimento da presente denúncia, com o encaminhamento dos autos à SECEX para a elaboração de relatório técnico preliminar e a devida citação dos responsáveis para apresentação de defesa

11. Em atendimento ao posicionamento ministerial, o Conselheiro Relator

⁶ Doc. 203764/2023.



encaminhou os autos à unidade instrutiva, que elaborou o relatório técnico preliminar em que sugeriu o “arquivamento dos autos em razão da perda do objeto” ou, alternativamente, acaso Relator entendesse que o feito deveria prosseguir, pela citação do Sr. Cleberson Antônio Sávio Gomes, Diretor-Presidente Interino da Empresa Mato-Grossense de Tecnologia da Informação, e da Empresa Klik TI Tecnologia Ltda., para manifestarem-se acerca do seguinte apontamento:

1) LICITAÇÃO GRAVE_GB_99. Irregularidade referente à licitação, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa do TCE-MT nº 17/2010.

1.1) Ao firmar contrato nº 42/2022/MTI com a empresa Klik TI Tecnologia Ltda por não possuir idoneidade para contratar com a Administração Pública contrariando § 3º do artigo 87 e inciso III, do artigo 88 da lei 8.666/93.

12. Em seguida, o Conselheiro Relator devolveu⁷ os autos à 6ª SECEX, destacando a necessidade de análise acerca da ocorrência das supostas irregularidades narradas na denúncia realizada na Ouvidoria deste Tribunal, especialmente, quanto à habilitação e contratação da empresa Click TI Tecnologia Ltda., diante da declaração de sua inidoneidade, bem como para que se avaliasse a conduta da empresa licitante e a possível incidência prevista no art. 337-M da Lei 14.133/2021.

13. Em atendimento ao despacho retro, a equipe técnica elaborou o **relatório técnico complementar**⁸ em que pugna pelo arquivamento dos autos em razão da perda do objeto.

14. Por fim, os autos retornaram ao **Ministério Público de Contas** para análise e emissão de parecer, nos termos do art. 55, III, do Regimento Interno do TCE/MT.

15. É o relatório, no que necessário. Segue a fundamentação.

⁷ Despacho - Doc. 287363/2023.

⁸ Doc. 427150/2024.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Dos requisitos de admissibilidade da Denúncia.

16. Nesta oportunidade, o Ministério Público de Contas reafirma seu posicionamento, exarado no Parecer n. 3.870/2023, pelo juízo positivo de admissibilidade, uma vez que a denúncia foi formalizada por cidadão perante a Ouvidoria do TCE/MT, contendo indícios de possíveis irregularidades em licitação realizada por jurisdicionado desta Corte, estando atendidos os requisitos estabelecidos no art. 45 da Lei Orgânica TCE/MT e nos arts. 206 e 207 do Regimento Interno TCE/MT, sendo acertado o posicionamento emanado pelo Conselheiro Relator quanto ao **conhecimento** da denúncia.

2.2. Do mérito

17. Conforme relatado, o Ministério Público de Contas já se posicionou⁹ pelo regular prosseguimento do feito, com necessidade de integração processual aos autos dos responsáveis pela possível irregularidade consistente na habilitação da empresa Click TI Tecnologia Ltda. no Pregão n. 19/2022, que culminou na formalização do Contrato n. 45/2022. No presente parecer, ao tempo em que reitera a fundamentação já explicitada, o Ministério Público de Contas ater-se-á aos pontos os quais entende imprescindíveis para o esclarecimento da situação tratada nos autos.

18. A **denúncia** versa sobre o fato supostamente irregular de participação da empresa Click TI Tecnologia no Pregão Eletrônico 19/2022, já que à época havia sido declarada inidônea para contratar com a administração e que teria camuflado esse fato através do uso de CNPJ de sua filial, em vez do CNPJ da matriz.

⁹ Parecer 3780/2023 – doc. 208072/2023.



19. Em síntese, a **empresa Click TI**, tanto em sua manifestação prévia, quanto no recurso de Agravo apresentado, alegou que, no momento da apresentação da documentação para a habilitação, no dia 04/11/2022, “(...) não havia penalidade imposta e publicada no sistema CEIS.” e que no fim das contas a culpa pela confusão com relação à sua participação no certame é da Controladoria Geral do Estado – CGE, já que esta não teria analisado em tempo hábil o recurso administrativo protocolado pela empresa em 01/12/2021.

20. Afirma que, contra a decisão administrativa que lhe aplicou a pena de inidoneidade, foi proposto Mandado de Segurança (processo 1023477-23.2021.8.11.000 do Tribunal de Justiça do Mato Grosso), que teve sua liminar deferida, porém revogada, tendo essa decisão revocatória sido publicada exatamente no dia 04/11/2022, mesmo dia da sessão pública do Pregão Eletrônico 19/2022, razão pela qual teria participado do certame de boa-fé.

21. Sobre o uso do CNPJ da filial, em vez do CNPJ da matriz, sustentou que a acusação é descabida, já que se utiliza desse CNPJ em outras contratações, inclusive com o próprio Estado do Mato Grosso.

22. Por sua vez, a **MTI** pugnou pelo não processamento da presente denúncia e seu consequente arquivamento, justificando que foi orientada pela Procuradoria-Geral do Estado – PGE/MT e pela Controladoria- Geral do Estado – CGE/MT de que, à época da licitação, não havia sanção imposta à empresa licitante cadastrada no banco de dados da CGE/MT.

23. Afirmou que a PGE/MT orientou, em parecer exarado no dia 10/01/2023, pelo Subprocurador-Geral de Aquisições e Contratos, Waldemar Pinheiro do Santos, que não seria possível exigir da MTI que rescindisse o contrato celebrado, uma vez que no momento da sua formação, estavam presentes os pressupostos para o reconhecimento de sua validade e eficácia. E ainda ressaltou que as sanções de inidoneidade não afetam automaticamente os contratos em andamento, o que foi referendado pelo Procurador-Geral do Estado, Francisco de Assis da Silva Lopes.



24. Ressai do posicionamento da equipe técnica, exposto nos relatórios técnicos¹⁰, que “a decisão impugnada por um recurso dotado de efeito suspensivo não é capaz de produzir efeitos imediatos, sejam eles executivos, declaratórios ou constitutivos”, não sendo “correto dizer que só com a interposição do recurso é que é gerado o efeito suspensivo”.

25. A equipe pontuou, ainda, que com a decisão de conceder o efeito suspensivo da punição (declaração de inidoneidade) no recurso administrativo do Processo Administrativo CGE-PRO-2021/02097, dada em 24/02/2023, os efeitos da punição que a empresa Click TI Tecnologia Ltda. sofreu deixam de ser aplicados desde quando foi inserida no CEIS, ou seja, desde o dia 24 de novembro de 2021. Segundo a SECEX, o efeito suspensivo concedido pela CGE/MT retroagiria no tempo (*ex tunc*), aguardando até o final do julgamento do feito que foi finalmente realizado em 14/03/2023.

26. Segundo a equipe, a concessão do efeito suspensivo ao recurso administrativo implica na “convalidação do Ato Administrativo”, tornando válidos e aptos a produzirem todos os efeitos jurídicos a homologação e adjudicação do Pregão nº 19/2022. Acrescenta que:

Portanto, está 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

¹⁰ Docs. 208072/2023 e 427150/2024.

autos em razão da perda do objeto.

27. A fim de reforçar o posicionamento ministerial pelo prosseguimento do feito, entende-se oportuno destacar neste momento os fundamentos utilizados no voto-vista do Exmo. Conselheiro Waldir Teis (Revisor), condutor da tese vencedora quando do julgamento do Agravo interposto pela empresa Click TI (Acórdão n. 08/2023-PP).

28. Segundo o Revisor, não restaram 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”.

29. Ainda segundo o entendimento esposado, pela cronologia dos fatos, a declaração de inidoneidade registrada inicialmente em 24/11/2021, obrigatoriamente, **não podia surtir qualquer efeito punitivo na data da sessão pública do pregão, que ocorreu em 04/11/2022, uma vez que 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.

30. O Conselheiro Revisor consignou que, 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”.

31. Ainda segundo o voto-vista condutor do Acórdão, 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.

32. Feito esse breve esboço dos fundamentos favoráveis ao reconhecimento da legalidade da licitação/contratação, encampados pela equipe técnica e pela maioria dos Conselheiros quando do julgamento do Agravo apresentado pela empresa contratada, **passa-se à análise ministerial.**

33. Inicialmente, repisa-se que, a respeito do uso do CNPJ da filial, o Ministério Público de Contas não vê a questão como problema, seja por inexistência de vedação legal, seja porque a empresa demonstrou que realmente já se utilizava desse CNPJ em suas atividades diante do Estado, o que, pelo menos de início, aponta para o fato de que ele não foi utilizado como forma de ludibriar a administração. Além disso, tal fato gravita em torno do próprio problema principal dos autos, qual seja, o de reconhecer se ao participar da licitação, e contratar com a administração pública, a empresa estava inidônea.

34. Nesse contexto, vale mais uma vez colacionar o retrospecto de sucessão de fatos para evidenciarmos se na data da realização do certame, a sanção que declarou a inidoneidade da empresa Click TI Tecnologia, ainda se encontrava vigente, produzindo seus efeitos.

35. A cronologia dos eventos restou suficientemente esclarecida nos presentes autos, sendo possível extrair aqueles relevantes para a correta compreensão dos fatos:

- 1) em **24/11/2021**, foi proferida a declaração de inidoneidade da empresa Click TI Tecnologia Ltda., pelo prazo de 1 (um) ano e 06 (seis) meses, pela Controladoria Geral do Estado e pela Secretária de Estado de Meio Ambiente, em razão de declaração com conteúdo falso de



enquadramento nas condições da Lei Complementar n. 123/2006, a fim de obter benefícios no Pregão Presencial n. 011/2013/SEMA/MT (Portaria n. 233/2021/CGE-COR/SEMA). O registro da sanção no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS) foi realizado no mesmo dia;

2) em **01/12/2021**, a empresa ingressou com recurso administrativo, com pedido de efeito suspensivo, insurgindo-se em desfavor de sua declaração de inidoneidade;

3) em **25/12/2021**, obteve do Poder Judiciário (em regime de plantão judiciário) decisão liminar, no Mandado de Segurança n. 1023477-23.2121.8.11.0000, para a suspensão cautelar da declaração de inidoneidade, decisão essa publicada em **27/12/2021**;

4) em **27/12/2021**, a sanção foi excluída a sanção do CEIS em cumprimento à decisão judicial;

5) em **1º/11/2022**, a juíza natural, Desembargadora Helena Maria Bezerra Ramos, reviu a decisão pretérita para indeferir o pedido de liminar pleiteado no mandado de segurança, **restaurando a condição de inidoneidade da empresa**, decisão essa disponibilizada em 03/11/2022 no Diário Eletrônico de Justiça Nacional (DJEN), sendo considerada a data da sua publicação o dia **04/11/2022**.

6) em **04/11/2022** foi realizada a sessão pública do Pregão n.º 19/2022;

7) em **21/11/2022**, o Pregão n. 19/2022 foi homologado, conforme dados constantes do Sistema Aplic;

8) em **25/11/2022** houve a assinatura do Contrato n. 42/2022/MTI, que se refere à adjudicação da aquisição decorrente do Pregão n.º 19/2022;

9) em **28/11/2022**, a MTI toma ciência do cadastro da Click TI Tecnologia Ltda. no CEIS; e por fim



10) em **16/12/2022**, a empresa Click TI Tecnologia Ltda. foi cadastrada no CEIS pela CGE/MT, em razão da decisão judicial revisora de 1º/11/2022, que indeferiu o pedido cautelar;

10) em **27/12/2022**, a presente denúncia é apresentada ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso;

11) em **24/02/2023**, a Controladoria Geral do Estado de Mato Grosso admitiu o recurso administrativo com efeito suspensivo;

12) em **13/03/2023**, o recurso administrativo foi julgado no mérito, momento em que foi mantida a sanção de inidoneidade, entretanto, alterando-se o prazo do gravame para 03 (três) meses.

36. Assim sendo, em que pese a profusão de datas, basta que se responda: no momento da assinatura do Contrato, existia algum instrumento suspendendo os efeitos da decisão que declarou a empresa inidônea? **O Ministério Público de Contas repisa que não havia impedimento à executoriedade da decisão.**

37. Conforme se relatou, a tese vencedora do Acórdão n. 08/2023-PP foi no sentido de que a mera apresentação de recurso administrativo em 1º de dezembro de 2021 teria o condão para obstaculizar a sanção aplicada pela Controladoria Geral do Estado de Mato Grosso – CGE/MT, que declarou inidônea a empresa Click TI Tecnologia, inscrevendo-a no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas-CEIS, eis que a pendência de julgamento impediria a formação da coisa julgada administrativa e, segundo entendeu a maioria, a declaração de inidoneidade somente poderia ser aplicada e produzir seus efeitos após a formação da coisa julgada administrativa.

38. Vislumbra-se que o âmago da divergência reside em definir se a sanção aplicada originariamente pela CGE/MT, em 24/11/2021, por meio da Portaria n. 233/2021/CGE-COR/SEMA, seria capaz de produzir efeitos desde a sua edição.



39. Neste ponto, cabe-nos realizar um esclarecimento quanto à conceituação trazida pela equipe técnica¹¹, oriunda da doutrina processualista civil, acerca dos efeitos recursais. Segundo a equipe:

Já os efeitos do recurso são dois: o devolutivo e o suspensivo, vejamos:

Recurso com **efeito devolutivo**: Como o próprio nome diz, efeito devolutivo é aquele que “devolve” algo, ou seja, quando um recurso é recebido com o efeito devolutivo, ele devolve toda matéria para reexame em instância superior, para que sentença seja anulada, reformada, ou, também, mantida. Porém os **efeitos dessa sentença continuam vigentes**. (nosso grifo)

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. (grifos originais)

40. A leitura dos excertos reproduzidos pela SECEX dá uma equivocada ideia de que o efeito suspensivo é aplicado indistintamente às decisões contra as quais há a possibilidade de recurso.

41. Explica-se.

42. A melhor doutrina defende que a afirmação de que “o recurso tem efeito suspensivo” não pode ser considerada correta, porque na realidade não é o recurso que suspende a decisão, mas sim sua recorribilidade, ou seja, a mera previsão de um **recurso que tenha como regra o efeito suspensivo**¹².

¹¹ Docs. 255110/2023 e 427150/2024.

¹² NEVES, Daniel Amorim Assunção. Manual de Direito Processual Civil. 9. ed. Salvador: Ed. JusPodivm, 2017,



43. Nota-se que a recorribilidade a que faz menção a doutrina é aquela em que há previsão de concessão de efeito suspensivo **como regra**. Ou seja, **havendo a previsão em lei de recurso a ser “recebido com efeito suspensivo”**, a decisão recorrível por tal recurso já surge no mundo jurídico ineficaz, não sendo a interposição do recurso que gera tal suspensão, mas a previsão legal de efeito suspensivo. Nesse caso, o recurso, uma vez interposto, prolonga o estado inicial de ineficácia da decisão até seu julgamento¹³.

44. Assim, doutrina ensina que nem todo recurso tem efeito suspensivo previsto em lei, mas em todos eles, **é possível** a sua obtenção no caso concreto, desde que preenchidos determinados requisitos. O efeito suspensivo previsto em lei, que de nada depende para ser gerado, é chamado de **efeito suspensivo próprio**, enquanto o efeito suspensivo obtido no caso concreto, a depender do preenchimento de determinados requisitos, porque em regra o recurso não o tem, é chamado de **efeito suspensivo impróprio**. Portanto, são dois os critérios para a concessão do efeito suspensivo:

1º critério: *ope legis*, no qual a própria lei se encarrega da previsão de tal efeito como regra; e

2º critério: *ope judicis*, no qual caberá ao juiz no caso concreto, desde que preenchidos os requisitos legais, a concessão do efeito suspensivo.

45. Nesse sentido, o art. 995, *caput*, do Código de Processo Civil prevê que, salvo quando houver disposição legal ou decisão judicial em sentido contrário, o recurso não impede a geração de efeitos da decisão impugnada, ou seja, no primeiro caso tem-se o efeito suspensivo próprio e no segundo, o impróprio.

pg. 1568.

¹³ Barbosa Moreira, Código, n. 143, p. 257, Dinamarco, A nova, n. 76, p. 150; Fux, Curso, p. 958.



46. Segundo NEVES¹⁴, a distinção é interessante porque no primeiro critério – efeito suspensivo próprio – a decisão que recebe o recurso no efeito suspensivo, além de não depender de provocação da parte, tem uma natureza declaratória, com efeitos *ex tunc*, considerando-se que reafirma e prorroga a situação de ineficácia natural da decisão recorrida. Já no segundo critério – efeito suspensivo impróprio –, a decisão, que depende de expresse pedido do recorrente, é a responsável pela concessão do efeito suspensivo, que somente existirá a partir dela, sendo, portanto, um pronunciamento de natureza constitutiva, com efeitos *ex nunc*.

47. Nesse contexto, cabe-nos identificar qual o regramento aplicável aos recursos administrativos no âmbito da Administração Pública do Estado de Mato Grosso. Esclarece-se que

48. A Lei Estadual n. 7.692/2022, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Estadual, estabelece que:

CAPÍTULO V

Dos Efeitos dos Recursos

Art. 77 Salvo disposição legal em contrário, o recurso **não tem efeito suspensivo**.

Parágrafo único. 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. (grifou-se)

49. Já o art. 31 do Decreto n.º 522/2016 que versa, no âmbito do Estado de Mato Grosso, sobre as medidas de responsabilização de pessoas jurídicas, pela prática de atos lesivos contra a Administração Pública Estadual Direta e Indireta, e dá outras providências, estabelece que os recursos administrativos não são dotados de efeito suspensivo automático, conforme se observa a seguir:

Art. 31 Caberá recurso da decisão administrativa mencionada no caput do

¹⁴ *Op. cit.* Pg. 1569.



artigo 26 deste decreto, no prazo de 15 (quinze) dias a contar da notificação do julgamento.

§ 1º O recurso será dirigido à autoridade que proferiu a decisão, a qual, se não a reconsiderar, o encaminhará, em 10 (dez) dias, ao Governador do Estado.

§ 2º O recurso será recebido **sem efeito suspensivo**, nos termos do artigo 77 da Lei nº 7.692/2002.

§ 3º 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.

§ 4º O recurso deverá ser apensado aos autos do processo de responsabilização.

§ 5º Decidido o recurso, a autoridade julgadora determinará sua publicação no Diário Oficial do Estado e dará ciência ao Ministério Público Estadual, para apuração de eventuais ilícitos. (grifou-se)

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 exequibilidade 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 expresso 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.

52. Nesse contexto, poderia se aventar a ocorrência de irregularidades na gestão do processo administrativo, violação aos princípios da legalidade, da competência, da ampla defesa e do contraditório, do formalismo, do interesse público,



da segurança jurídica, da razoabilidade, eis que o recurso administrativo ficou parado, sem apreciação, causando impedimento a empresa Click TI Tecnologia.

53. Por outro lado, a empresa poderia ter apelado ao Poder Judiciário, a fim de conseguir a tutela ao direito da razoável duração do processo, eis o processo administrativo permaneceu por mais de 01 (um) ano sem que houvesse decisão relativa ao pedido de efeito suspensivo do recurso, tampouco em relação ao mérito, mas não o fez, e a única provocação ao Poder Judiciário se deu logo após a interposição do recurso administrativo, mas tão somente para pleitear liminar visando a suspensão da sanção.

54. Nesse contexto, não se pode inferir que a intempestividade da autoridade administrativa na condução do processo administrativo, por si só, é suficiente para estancar os efeitos do ato administrativo que declarou a inidoneidade da empresa recorrente, eis que os atos administrativos carregam o atributo de auto-executoriedade e possuem aplicação imediata e a mera interposição do recurso com pedido de efeito suspensivo não é suficiente para retirar os efeitos da sanção aplicada, conforme já explicado.

55. Nesse sentido, também caminha o entendimento do **Superior Tribunal de Justiça** que ao tratar de rescisão unilateral de contrato, assim decidiu

EMENTA

ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. VEÍCULO LEVE SOBRE TRILHOS (VLT). RESCISÃO UNILATERAL DO CONTRATO. PUBLICAÇÃO RESUMIDA. PRINCÍPIOS DO CONTRADITÓRIO, AMPLA DEFESA E DEVIDO PROCESSO LEGAL. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO. APRESENTAÇÃO DE DEFESA PRÉVIA E DE RECURSO ADMINISTRATIVO PELAS EMPRESAS. NECESSIDADE DO TRANSCURSO DO PRAZO RECURSAL PARA MATERIALIZAÇÃO DO ATO ADMINISTRATIVO. ART. 78 DA LEI 8.666/1993 – INADIMPLEMENTO CONTRATUAL: MOROSIDADE E DESCUMPRIMENTO DAS CLÁUSULAS CONTRATUAIS. INEXISTÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DE VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA PUBLICIDADE. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO PAS DE NULLITÉ SANS GRIEF.

(...)

26. Assim, não há previsão legal de **efeito suspensivo ao Recurso Administrativo** cabível contra a decisão que rescindiu o contrato, de modo que se afigura natural que a decisão produza efeitos desde sua publicação.
27. Aliás, as próprias impetrantes admitem expressamente em seu Recurso Ordinário que **a legislação não prevê a atribuição de efeito**



suspensivo automático ao Recurso Administrativo interposto contra decisão que rescinde o Contrato. Assim o é, pois nem a Lei 12.462 /2011 (Lei que regula o Regime Diferenciado de Contratações Públicas) nem a Lei 8.666 /1993 (Lei Geral de Licitações) preveem atribuição de efeito suspensivo automático ao recurso administrativo. **28. Tampouco a Lei estadual 7.692/2002, a qual regula o processo administrativo no âmbito da administração pública estadual. Ela estabelece expressamente, em seu art. 77, que "salvo disposição legal e contrário, o recurso não tem efeito suspensivo".** 29. A Lei Geral de Licitações, em seu art. 109, § 22, apenas determina a atribuição automática de efeito suspensivo aos Recursos interpostos contra decisões que habilitem/inabilitem licitantes ou que julguem as propostas, **sendo uma faculdade da autoridade competente, diante de razões de interesse público, atribuir efeito suspensivo aos Recursos nos demais casos.** 30. A única forma de suspender a eficácia da decisão é, em âmbito recursal, obter o recebimento da insurgência com efeito suspensivo, o que não ocorreu, também conforme os documentos anexados aos autos, que evidenciam que a autoridade competente não vislumbrou razões de interesse público para suspender a eficácia da decisão, mas, justamente ao contrário, o interesse público pressupõe adoção de todas as providências de rescisão contratual. **CONCLUSÃO 31. Recurso em Mandado de Segurança não provido. (RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 61.599 - MT (2019/0237686-6))**

56. Em outras decisões, o **Superior Tribunal de Justiça** assim se manifestou:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. DELEGADO DE POLÍCIA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR QUE CULMINOU NA APLICAÇÃO DA PENA DE DEMISSÃO. PRESCRIÇÃO NÃO CONSUMADA. DECISÃO FINAL DA AUTORIDADE COMPETENTE PROFERIDA DENTRO DO LAPSO PRESCRICIONAL. ATRIBUIÇÃO DE EFEITO SUSPENSIVO AO RECURSO ADMINISTRATIVO. DECISÃO QUE CABE À AUTORIDADE JULGADORA. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO.

1. Não encontra amparo a alegação do agravante de que estaria consumado o prazo prescricional por **ausência de decisão final no PAD** ao qual foi submetido. Isto porque, conforme se verifica à fl. 90 dos autos, existe decisão final do Governador do Estado de Sergipe aplicando-lhe a pena de demissão, por meio de Decreto publicado do DOES em 19.5.2009. **Assim, não há que se falar em consumação do prazo prescricional apenas pela existência de pedido de reconsideração pendente de apreciação pela autoridade que aplicou a penalidade.**

2. A atribuição de efeito suspensivo ao recurso administrativo é medida excepcional, cabendo à autoridade competente para julgamento o juízo acerca da concessão.

3. Agravo Regimental desprovido.



(STJ); AgRg no RMS n. 32.778/SE, relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, julgado em 27/10/2015, Dje de 10/11/2015.)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA INDIVIDUAL. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. TÉCNICO DE ASSUNTOS EDUCACIONAIS DO MINISTÉRIO DA SAÚDE. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. PENA DE CASSAÇÃO DE APOSENTADORIA. ARTS. 127, IV, 132, IV E 134, DA LEI 8.112/1990. USO DE DOCUMENTO FALSO. DIPLOMA DE GRADUAÇÃO EM PEDAGOGIA. CUMPRIMENTO IMEDIATO DA PENALIDADE IMPOSTA. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES. ALEGADA AUSÊNCIA DE DOCUMENTOS. NÃO COMPROVAÇÃO DO PREJUÍZO. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA DISCIPLINAR. INOCORRÊNCIA. SEGURANÇA DENEGADA.

1. Pretende a impetrante, ex-Técnica de Assuntos Educacionais do Quadro de Pessoal do Ministério da Saúde, a concessão da segurança para anular a Portaria Ministerial que cassou sua aposentadoria, frente à ilegal interrupção do pagamento de seus proventos antes do trânsito em julgado da decisão administrativa, a ocorrência de violação dos princípios do contraditório e da ampla defesa diante da ausência de documentos essenciais nos autos do PAD e a prescrição da pretensão punitiva disciplinar.

2. Não há ilegalidade no cumprimento imediato da penalidade imposta a servidor público logo após o julgamento do PAD e antes do decurso do prazo para o recurso administrativo, tendo em vista o atributo de auto-executoriedade que rege os atos administrativos e que o recurso administrativo, em regra, carece de efeito suspensivo (ex vi do art. 109 da Lei 8.112/1990). **Precedentes:** MS 14.450/DF, Rel. Ministro Gurgel de Faria, Terceira Seção, julgado em 26/11/2014, Dje 19/12/2014; MS 14.425/DF, Rel. Ministro Nefi Cordeiro, Terceira Seção, julgado em 24/09/2014, Dje 01/10/2014; MS 10.759/DF, Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima, Terceira Seção, julgado em 10/05/2006, DJ 22/05/2006.

3. Não merece acolhida a alegação da impetrante no sentido de que a ausência de documentos indispensáveis nos autos do PAD teria prejudicado o exercício do seu direito de defesa, isto porque tal questão sequer foi invocada pela impetrante na defesa apresentada no PAD, evidenciando-se que os documentos acostados aos autos do PAD eram mais que suficientes para a sua defesa.

4. O reconhecimento de nulidade no Processo Administrativo Disciplinar pressupõe a efetiva e suficiente comprovação do prejuízo ao direito da defesa, por força do princípio pas de nullité sans grief, o que não evidenciada na espécie, porquanto as alegações da impetrante são destituídas de elementos de prova a evidenciar a indispensabilidade e importância dos documentos em questão.

5. O termo inicial da prescrição da pretensão punitiva disciplinar estatal é a data do conhecimento do fato pela autoridade competente para instaurar o Processo Administrativo Disciplinar (art. 142, § 1º, da Lei



8.112/1990), a qual interrompe-se com a publicação do primeiro ato instauratório válido, seja a abertura de sindicância ou a instauração de processo disciplinar (art. 142, § 3º, da Lei 8.112/1990). Esta interrupção não é definitiva, visto que, após o prazo de 140 dias (prazo máximo para conclusão e julgamento do PAD a partir de sua instauração (art. 152 c/c art. 167)), o prazo prescricional recomeça a correr por inteiro (art. 142, § 4º, da Lei 8.112/1990).

6. No caso em análise, a infração disciplinar tornou-se conhecida pela Administração Pública em 2006, hipótese que em 08 de julho de 2008 foi instaurado Processo Administrativo Disciplinar a ensejar a interrupção da contagem do prazo prescricional, que se reiniciou após 140 dias, ou seja, em 25 de novembro de 2008, sendo que a demissão da impetrante poderia ter ocorrido até 25 de novembro de 2013. Assim não há como acolher a alegação da prescrição na medida em que a Portaria que cassou a aposentadoria da impetrante foi publicada em 26 de setembro de 2012, dentro do prazo legal.

7. Segurança denegada.

(STJ; **MS n. 19.488/DF**, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, julgado em 25/3/2015, DJe de 31/3/2015.)

57. Pelos mesmos fundamentos, entendemos que não merece prosperar a tese de que a executividade 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.

58. Noutro ponto, observa-se que a decisão judicial liminar proferida no Mandado de Segurança 1023477-23.2021.8.11.000, em período de plantão judicial, a qual suspendeu os efeitos da sanção de inidoneidade à empresa Click TI, vigorou de **27/12/2021** (data de sua publicação) até **04/11/2022** (data da revisão da decisão judicial pela julgadora natural). Assim, apesar de a abertura do Pregão Presencial n. 19/2022 ter ocorrido nessa mesma data (04/11/2022), a **contratação** da empresa Click TI ocorreu

em **25/11/2022**, parecendo-nos assente que essa efetivou-se ao arrepio da proibição legal de licitação ou contratação com a Administração Pública (art. 87, IV, da Lei n. 8.666/93).

59. Diante disso, o **Ministério Público de Contas** entende que os autos carregam **subsídios suficientes que autorizaram o prosseguimento da denúncia**, a fim de formulação de apreciação quanto ao mérito dos fatos irregulares denunciados, quais sejam, contratação da empresa Click TI Tecnologia, quando ainda vigente sanção que declarou a inidoneidade da empresa.

3. CONCLUSÃO

60. Pelo exposto, o **Ministério Público de Contas**, instituição permanente e essencial às funções de fiscalização e controle externo do Estado de Mato Grosso, no uso de suas atribuições institucionais, **manifesta pelo prosseguimento da presente denúncia**, devendo haver a **citação dos responsáveis** para apresentação de manifestação defensiva, na forma do art. 45 da Lei Complementar Estadual nº 269/2007, c/c os arts. 207 a 210 e, seus respectivos incisos, do Regimento Interno do TCE/MT (Resolução Normativa nº 16/2021).

É o parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 03 de abril de 2024.

(assinatura digital)¹⁵

WILLIAM DE ALMEIDA BRITO JÚNIOR
Procurador-geral de Contas Adjunto

¹⁵ Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa Nº 9/2012 do TCE/MT