



PROCESSO Nº : 71.694-4/2021 (AUTOS DIGITAIS)
ASSUNTO : REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA EXTERNA
UNIDADE : SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE
RESPONSÁVEL : MAUREN LAZZARETTI
RELATOR : CONSELHEIRO WALDIR JÚLIO TEIS

PARECER Nº 1.696/2022

REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA EXTERNA. SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE. PREGÃO ELETRÔNICO Nº 028/2021. SUPOSTA INABILITAÇÃO INDEVIDA. ALTERAÇÃO DO CONTRATO SOCIAL SEM IMPACTOS NA EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS LICITADOS. APRESENTAÇÃO DE DOCUMENTOS NA CONDIÇÃO DE MICROEMPRESA. AUSÊNCIA DE DECLARAÇÃO DE MICROEMPRESA/EMPRESA DE PEQUENO PORTE. NÃO CONSTATAÇÃO SUMÁRIA DE VANTAGENS PERANTE AS OUTRAS CONCORRENTES E BENEFÍCIOS DA LEI COMPLEMENTAR Nº 123/2006. EXCESSO DE FORMALISMO. *FUMUS BONI JURIS* E *PERICULUM IN MORA* CONFIGURADOS. MANIFESTAÇÃO PELA HOMOLOGAÇÃO DA CAUTELAR.

1. RELATÓRIO

1. Cuidam os autos de **representação de natureza externa** articulada¹ pela empresa Lua Serviços Eireli, com pedido de medida cautelar, em face da Secretaria de Estado do Meio Ambiente, em razão de sua inabilitação no Pregão Eletrônico nº 028/2021, cujo objeto era a contratação de pessoa jurídica especializada na prestação de serviços de limpeza, manutenção, conservação e serviços de paisagismo com jardinagem, mediante o fornecimento de mão de obra e insumos diversos à execução

¹ Doc. Digital nº 236381/2021.



dos serviços, compreendendo as áreas internas e externas das Unidades de Conservação (Ucs) Estaduais Urbanas (Parques Estaduais Massairo Okamura, Zé Bolo Flô e Mãe Bonifácia).

2. A empresa Lua Serviços Eireli sustenta, em apertada síntese, que fora ilegalmente inabilitada pela Comissão Permanente de Licitação (CPL), por entenderem que ela participou do certame na condição de microempresa, quando, na verdade, apresentam faturamento bem acima dessa modalidade. Assim, entende que sua inabilitação foi ocasionada por excesso de formalismo, por essa razão, solicitou, liminarmente, a suspensão do certame e, no mérito, requer seja declarado habilitado no procedimento licitatório do Pregão Eletrônico nº 028/2021.

3. Os autos foram, então, encaminhados ao Conselheiro Relator que, por sua vez, conheceu a representação de natureza externa, mas, porém, não concedeu² a cautelar de plano, preferindo a sua postergação para o momento posterior à oitiva do órgão licitante, instando-o a se manifestar no prazo de 05 (cinco) dias.

4. Devidamente notificadas³, as responsáveis apresentaram manifestação⁴ acerca dos questionamentos realizados pelo Relator. Após, os autos foram dirigidos ao Conselheiro que, novamente, determinou⁵ a notificação da pregoeira e da gestora da SEMA para esclarecerem melhor os questionamentos feitos, no prazo improrrogável de 05 (cinco) dias úteis.

5. Outra vez notificadas⁶, as responsáveis apresentaram suas manifestações⁷ aos autos, nos quais foram encaminhadas ao Relator que, em seguida, determinou⁸ o envio à SECEX de Administração Estadual para análise.

6. A unidade instrutiva, então, confeccionou relatório técnico⁹, no qual concluiu pela inexistência de irregularidades, conforme se vê:

5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

92. Diante do exposto, considerando a manifestação da defesa dos responsáveis e documentos analisados, esta equipe de auditoria

² Doc. Digital nº 248419/2021.

³ Doc. Digital nº 248491/2021; 248631/2021.

⁴ Doc. Digital nº 253273/2021.

⁵ Doc. Digital nº 259855/2021.

⁶ Doc. Digital nº 259420/2021; 259422/2021

⁷ Doc. Digital nº 262703/2021; 263387/2021.

⁸ Doc. Digital nº 272086/2021.

⁹ Doc. Digital nº 28315/2022.



manifesta-se:

a) Pela improcedência da presente representação de natureza externa;

É o relatório.

7. Em seguida, os autos vieram ao Ministério Público de Contas para análise e emissão de parecer, contudo, fazendo uso de suas atribuições institucionais, converteu-se a elaboração de parecer em diligência, a fim de requerer o que segue:

[...]

a) o Conselheiro Relator manifeste-se conclusivamente acerca do **pedido de medida cautelar** aventado pela Representante;

b) após decisão exarada pelo ilustre Relator, que os autos sejam encaminhados à Secretaria de Controle Externo para **emissão de relatório técnico preliminar** e, caso seja identificado irregularidades, que **os responsáveis sejam devidamente citados para apresentarem defesa**, no prazo de 15 (quinze) dias, a fim de atender aos princípios da ampla defesa e do contraditório.

Por fim, após a adoção das providências sugeridas, **requer o retorno dos autos** a este *Parquet* de Contas para emissão de parecer, nos termos da Lei Orgânica e do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso.

8. Sobreveio, ainda, manifestação interlocutória da representante¹⁰, na qual trouxe esclarecimentos adicionais aos fatos inicialmente alegados, bem como aos fatos ocorridos durante o procedimento licitatório, reiterando seu pleito inicial.

9. Os autos, então, foram encaminhados ao Conselheiro Relator para análise sobre a medida cautelar, que, por meio do Julgamento Singular nº 561/WJT/2022¹¹, reconheceu a existência dos requisitos de probabilidade do direito e do perigo na demora, e, por isso, concedeu a medida cautelar pleiteada a fim de suspender todos os atos inerentes ao Pregão Eletrônico nº 028/2021, até decisão de mérito nesta representação de natureza externa, *in verbis*:

DECISÃO

¹⁰ Doc. Digital nº 115415/2022.

¹¹ Doc. Digital nº 126180/2022.



49. Diante do exposto, com base nos artigos 82 e 83, inciso III, da Lei Complementar Estadual nº 269/2007, c/c os artigos 89, *caput*, e incisos I, IV, VIII e XV; 297, *caput* e § 1º; 298, incisos III e IV, e 300, todos do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, por reconhecer a existência dos requisitos da probabilidade do direito e do perigo na demora, **concedo a medida cautelar pleiteada**, a fim de **determinar à Secretaria de Estado de Meio Ambiente (Sema)**, na pessoa de sua gestora, a **Secretária Srª. Mauren Lazaretti**, assim como da **Pregoeira Srª. Bruna Carla Guarim da Silva**, que se abstenham de praticar ou permitir que se pratiquem quaisquer novos atos inerentes ao Pregão Eletrônico nº 028/2021, até a decisão de mérito deste processo por parte deste Tribunal, bem como que encaminhem a este Tribunal de Contas todos os documentos referentes à atual situação do referido Pregão, eventualmente realizados após a última manifestação prestada neste processo pelo órgão em questão.

50. **PUBLIQUE-SE.**

51. **EXPEÇAM-SE** imediatamente os atos necessários para dar efetividade ao cumprimento desta decisão, com a urgência que o caso requer.

52. **NOTIFIQUE-SE**, ainda, por meio eletrônico, a empresa Representante, para que tome ciência deste Julgamento Singular.

PUBLIQUE-SE.

NOTIFIQUE-SE, ainda, por meio eletrônico, a empresa Representante, para que tome ciência desta Decisão.

10. Em vista disso, expediu-se ofícios notificatórios¹² às Sras. Bruna Carla Guarim da Silva, Pregoeira, e Mauren Lazaretti, Secretária de Estado do Meio Ambiente, para tomarem conhecimento da decisão que deferiu a expedição de medida cautelar e, por consequência, para que fossem tomadas as medidas de sua competência concernentes ao imediato cumprimento da referida decisão.

11. Se não bastasse, a representante juntou aos autos fato novo c/c pedido de medida cautelar¹³, informando que o contrato atualmente firmado entre a SEMA e a representante seria encerrado, haja vista a finalização do procedimento licitatório aqui em discussão, ocasião em que a vencedora da licitação seria então contratada.

12. Enfim, os autos retornam ao Ministério Público de Contas para manifestação acerca da concessão da medida cautelar.

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

¹² Doc. Digital nº 126188/2022; 126190/2022.

¹³ Doc. Digital nº 716944/2021.



2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 Preliminar

14. Dentre as competências atribuídas ao Tribunal de Contas de Mato Grosso, estatuídas no art. 1º da Lei Complementar nº 269/2007, consta a de fiscalizar a legalidade, legitimidade, eficiência e economicidade de atos administrativos em geral, bem como o cumprimento das normas relativas à gestão fiscal, com vistas a assegurar a eficácia do controle externo e instruir o julgamento das contas a cargo do Tribunal.

15. No desempenho dessa atividade, o Tribunal de Contas conta com alguns canais de informações, dentre os quais as denúncias do público em geral e as representações.

16. Por seu turno, a representação externa consiste na notícia, comunicação ou acusação de fatos e/ou irregularidades que digam respeito às matérias de competência do Tribunal de Contas.

17. Na espécie, trata-se de representação externa formulada por empresa participante de certame em ente sob a jurisdição desta Corte de Contas, motivo pelo qual possuiu legitimidade, consoante art. 224, I, c, do Regimento Interno deste Tribunal (RITCE/MT), conforme abaixo:

RITCE/MT Art. 224. As representações podem ser: I. De natureza externa, quando formalizadas:

I. De natureza externa, quando propostas ao Relator:

a) Por qualquer autoridade pública federal, estadual ou municipal;

b) Por responsáveis pelos controles internos dos órgãos públicos, exceto do Tribunal de Contas.

c) Por qualquer licitante, contratado ou pessoa jurídica, contra irregularidades na aplicação da Lei 8.666/1993, ou qualquer pessoa legitimada por lei. (grifo nosso)

18. Outrossim, a representação em comento cuida de fatos atinentes a supostas irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico nº 028/2021 realizado pela Secretaria de Estado do Meio Ambiente – SEMA.



19. Dessa forma, não apenas a empresa Lua Serviços Eireli tem legitimidade para representar, como os fatos narrados na exordial da representação tratam de assuntos afetos à competência desta Corte de Contas.

20. Assim, o **Ministério Público de Contas** entende que a representação merece ser **conhecida**.

2.2 Mérito da medida cautelar

21. O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso é órgão que auxilia a Assembleia Legislativa na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e das entidades da administração direta e indireta, tendo, entre as suas atribuições, a verificação sobre a eficiência, economicidade, legitimidade e legalidade na aplicação e gestão de recursos públicos, realizando o chamado controle externo.

22. O Ministério Público de Contas, por sua vez, possui atribuições não menos importantes, pois, exercendo a função de *custos legis*, juntamente com a Corte de Contas, ostenta posição fundamental de guardião do erário e dos interesses da coletividade por meio do exercício do controle externo da administração pública.

23. Os autos vêm ao Ministério Público de Contas para **manifestação quanto à concessão da cautelar**, em observância ao previsto no art. 297, §3º do Regimento Interno desta Corte de Contas:

Art. 297. No curso de qualquer apuração, o Tribunal Pleno ou o julgador singular poderá determinar medidas cautelares de ofício ou mediante requerimento do Ministério Público de Contas ou de unidade técnica do Tribunal.

[...]

§ 3º. Após a concessão da medida cautelar, os autos serão remetidos imediatamente ao Ministério Público de Contas, para manifestação no prazo de 03 (três) dias, quando a medida não houver sido por este requerida.

24. Ademais, deve-se destacar que em sede de cautelar o juízo de cognição



excesso de formalismo, consoante entendimento majoritário da jurisprudência atual.

31. Por sua vez, o Conselheiro Relator, ao analisar os fatos contidos nos autos, acolheu a argumentação exposta na exordial e, com isso, concedeu a cautelar pleiteada para suspender todos e quaisquer atos afetos ao prosseguimento do Pregão Eletrônico nº 028/2021, até o deslinde final desta representação de natureza externa, uma vez que presentes os requisitos do *fumus bonis juris* e *periculum in mora*.

32. Com referência ao *fumus bonis juris*, o Relator aponta que:

[...]

35. Nesse aspecto, considero plenamente preenchido este requisito, pois a inabilitação da Representante decorreu de excesso de formalismo na análise de sua situação documental, em detrimento do enfoque essencial que deveria ser feito, que era o fato de a Representante ter apresentado a melhor proposta de preços em igualdade de condições com as demais empresas concorrentes da licitação.

36. Por sua vez, há que ficar bem claro que esse fato foi admitido tanto pela Secex como pela própria Sema, as quais, como já demonstrado, ao admitirem que a empresa Lua Serviços Eireli não utilizou a sua condição documental de microempresa para participar do certame, e que isso não possui influência na prestação dos serviços pretendidos, privilegiaram a forma em detrimento do conteúdo, o que é vedado pela jurisprudência deste Tribunal, de acordo com a doutrina abaixo colacionada, a qual se amolda à posição pacífica da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) sobre o tema:

[...]

33. Já sobre o *periculum in mora*, o Relator aborda que a sua avaliação demanda a análise das repercussões da medida cautelar sobre o interesse público, notadamente o erário e os princípios da administração pública. Diante disso, ressalta que, no caso concreto, se confirmados os fatos trazidos pela representante, os vícios apontados neste representação de natureza externa podem resultar em prejuízos irreparáveis ao erário estadual, haja vista que a empresa inabilitada apresentou melhor oferta de preços na fase pertinente da licitação, motivo pelo qual a suspensão cautelar do procedimento se mostra necessária para resguardar o interesse público na licitação em apreço.

34. Também, pondera o seguinte:



a fim de que a SEMA adote as medidas necessárias à suspensão imediata do prosseguimento do Pregão Eletrônico nº 028/2021, bem como dos demais atos eventualmente decorrentes do referido certame, determinando, ainda, a notificação da gestora da SEMA e da pregoeira, dada a urgência da medida cautelar, sob pena do seu descumprimento implicar na aplicação de multa diária, com fundamento no §1º do artigo 297 da Resolução Normativa nº 14/2007.

38. O **Ministério Público de Contas**, após análise dos fatos preliminares contidos nesses autos, coaduna com o entendimento do Excelentíssimo Relator e verifica, em sede de cognição sumária, que tanto o *fumus boni juris*, quanto o *periculum in mora* **se fazem presentes no caso em testilha.**

39. Observa-se que a irresignação da representante se baseia no fato de ter ocorrido indevidamente sua inabilitação no Pregão Eletrônico nº 028/2021, mesmo após seu lance ter sido o vencedor, o que para ela, caracterizaria um excesso de formalismo injustificável.

40. De outro lado, nota-se que a inabilitação da empresa Lua Serviços Eirelli se deu basicamente em decorrência de dois fatores: não apresentação de contrato social atualizado; e, apresentação de documentos de habilitação divergentes de seu enquadramento tributário junto à Receita Federal, a partir do seu balanço social.

41. Quanto à não apresentação do contrato social atualizado, como bem ponderou o Relator, a equipe técnica expressamente entendeu que a alteração apresentada no contrato social do dia 02/09/2021 não interferiria na execução dos serviços, de modo que a explicação dada pela empresa, aqui representante, não feria o edital de licitação:



68. Nesse sentido, a **explicação da Lua Serviços Eireli não fere o edital**, na medida que, na apresentação da sua contrarrazão frente ao Recurso apresentado pela Athiva Service Prestadora de Serviços e Consultoria Eireli – EPP, foi apresentado a justificativa do ocorrido, **não assistindo razão a SEMA nesse aspecto, mesmo porque**

36/44

so digitalmente. Para verificar sua autenticidade acesse o site: <http://www.tce.mt.gov.br/assinatura> e utilize o código VIY64T.



a alteração apresentada no Contrato Social do dia 02/09/2021 não interferia na execução dos serviços.

42. Não obstante a isso, ainda teria a situação da divergência da documentação apresentada pela empresa. Contudo, como bem ponderou o Relator, nesse momento processual, onde se busca plausibilidade do direito e se o fato pode causar danos irreparáveis, faz-se necessário entender se a empresa de fato auferiu qualquer espécie de vantagem perante as outras concorrentes do certame, ao apresentar seus documentos na condição de microempresa.

43. Frente a isso, tanto a SEMA, em sua defesa prévia, quanto a SECEX foram uníssonas ao afirmarem que a representante não declarou ser microempresa ou empresa de pequeno porte no sistema e, por isso, não obteve qualquer benefício referente ao regime adotado.

44. A SECEX assim declarou:

78. O edital Pregão Eletrônico n° 028/2021/SEMA-MT segue a regra da Lei Estadual n° 10.442/2016, ou seja, se a microempresa ou empresa de pequeno porte **optar pela fruição dos benefícios estabelecidos na Lei Complementar Federal n° 123/06 deverá apresentar os requisitos dos incisos I e II, do art. 6°, dessa lei.**

79. Pois bem, **a Lua Serviços Eireli, em nenhum momento optou em se declarar Microempresa,** e, nesse sentido, não recai a regra do art. 6°, II, da Lei 10.442/2016, e em consequência, **não se enquadra no preceito do item 11.4.6, d1, do Edital, não assistindo razão a SEMA nesse sentido.**

45. Realmente, isso é o que se pode inferir da análise do informativo do sistema de licitação, referente à opção de se declarar ME/EPP, senão vejamos:

Figura 16: Informativo do sistema de licitação - Opção ME/EPP

Razão Social: LUA SERVIÇOS EIRELI ME	Declarou ser ME/EPP: NÃO
Apelido: Licitante 09	
CNPJ: 10661161000180	
Representante: ANILDO PEREIRA DUTRA	
Cuiabá - MT	

Fonte: fl. 7 do Doc_Dig. n° 262703/2021

46. Não restam dúvidas, portanto, de que a então representante em momento algum buscou vantagens ou benefícios legais referentes ao enquadramento tributário em ME/EPP, sendo tal fato confirmado e admitido pela própria SEMA, bem como pela equipe técnica, e, por isso, não caberia à pregoeira inabilitar a empresa somente em decorrência desse fato.

47. De antemão, restou também previamente demonstrado que a apresentação do contrato social desatualizado não impactaria ou influenciaria na prestação dos serviços pretendidos com o certame, sendo que tais inconsistências poderiam ter sido prontamente sanadas com diligências da pregoeira que, diga-se de passagem, possui competência para tanto.

48. Assim sendo, frente à análise sumária que se perfaz, presente, portanto, *o fumus boni juris*.



49. De outra parte, o *periculum in mora* está, igualmente, representado nos autos, uma vez que a Secretaria de Estado de Meio Ambiente estaria na iminência de contratar a empresa habilitada no Pregão Eletrônico nº 028/2021, conforme Notificação de Aviso Prévio do Encerramento do Contrato nº 028/2018/SEMA¹⁴, enviado à representante em 11/05/2022, informando que o aviso prévio dar-se-ia início em 20/05/2022, com término em 19/06/2022.

50. Em vista disso, caso sejam confirmados os fatos em discussão, quando da análise de mérito, poderá haver prejuízos irreparáveis ao erário estadual, de modo que estar-se-ia contratando empresa cujo valor ofertando é bem superior ao da empresa até então inabilitada.

51. Em contrapartida, o *Parquet* de Contas também não vislumbra o *periculum in mora* inverso, pois, como bem ponderou o Relator, os serviços em apreço estão atualmente sendo prestados pela ora representante, através do Contrato nº 028/2018/SEMA, cuja vigência foi aditada de 23/02/2022 a 22/08/2022 e, nada impediria que o referido contrato fosse novamente aditado, para aguardar o julgamento de mérito da presente representação.

52. Além disso, caso seja a presente representação de natureza externa eventualmente julgada improcedente, após a regular instrução processual, o contrato temporário poderá ser devidamente extinto e o certame voltará ao seu curso normal, com a contratação de seu vencedor.

53. Pelo exposto, o **Ministério Público de Contas** adere integralmente ao entendimento do Conselheiro Relator, tendo em vista que **os autos carregam subsídios suficientes que autorizam a medida cautelar concedida**, e **opina**, portanto, pela **homologação da decisão singular** que a deferiu, nos termos do art. 302 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso.

3. CONCLUSÃO

54. Por todo o exposto, o **Ministério Público de Contas**, instituição permanente e essencial às funções de fiscalização e controle externo do Estado de Mato Grosso (art. 51 da Constituição Estadual), no uso de suas atribuições

¹⁴ Doc. Digital nº 126134/2022.



institucionais, **opina pela homologação da medida cautelar** deferida no **Julgamento Singular nº 561/WJT/2022**.

É o parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 1º de junho de 2022.

(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.