



PROCESSO Nº : 71.694-4/2021
ASSUNTO : REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA EXTERNA
UNIDADE : SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE
RELATOR : CONSELHEIRO WALDIR JÚLIO TEIS

PARECER Nº 4.030/2023

REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA EXTERNA. SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE. PREGÃO ELETRÔNICO Nº 028/2021. SUPOSTA INABILITAÇÃO INDEVIDA. APRESENTAÇÃO DE DOCUMENTOS EM DESACORDO COM AS EXIGÊNCIA EDITALÍCIAS. EXCESSO DE FORMALISMO NÃO CARACTERIZADO. MANIFESTAÇÃO PELA IMPROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO E PELA REVOGAÇÃO DA MEDIDA CAUTELAR CONCEDIDA.

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 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,

¹ Doc. Digital nº 236381/2021.



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 que, 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 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:

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.



[...]

a) o Conselheiro Relator manifeste-se conclusivamente acerca do **pedido de medida cautelar** avertado 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

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.

10 Doc. Digital nº 115415/2022.

11 Doc. Digital nº 126180/2022.



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. Os autos retornaram ao Ministério Público de Contas para manifestação acerca da concessão da medida cautelar deferida no Julgamento Singular nº 561/WJT/2022, no qual opinou pela sua homologação.

13. Na sequência, os autos foram encaminhados ao Relator¹⁴ que acolheu o parecer ministerial e submeteu à homologação do Egrégio Plenário a medida cautelar adotada na Decisão Singular, que se deu através do Acórdão nº 278/2022-TP¹⁵.

14. Após, a empresa Maxima Terceirizações de Serviços Ltda. apresentou requerimento¹⁶ para intervir no processo como assistente, o qual foi negado pelo Conselheiro Relator, consoante Decisão nº 331/WJT/2022¹⁷.

15. Os autos, então, foram remetidos à 2ª SECEX que, por meio do relatório técnico preliminar¹⁸, consignou o seguinte:

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

13 Doc. Digital nº 716944/2021.

14 Doc. digital nº 140678/2022.

15 Doc. digital nº 151802/2022.

16 Doc. digital nº 129229/2022.

17 Doc. digital nº 162072/2022.

18 Doc. digital nº 259482/2022.



3. CONCLUSÃO

Em face dos elementos de fato e de direito apresentados neste relatório técnico e considerando o que dispõe o artigo 113 do Regimento Interno deste Tribunal, submetem-se os autos à consideração superior, propondo os seguintes encaminhamentos:

a) citação da Secretaria de Estado de Meio Ambiente (Sema), na pessoa de sua gestora, a Secretária Sr^a. Mauren Lazaretti, para, querendo, apresentar defesa sobre os fundamentos de fato e de direito apresentados nos autos, especificamente em relação à proposta de encaminhamento de mérito de anulação da decisão administrativa que inabilitou a empresa LUA SERVIÇOS EIRELI do Pregão Eletrônico nº 028/2021/SEMA-MT, bem como dos atos subsequentes;

b) citação da empresa MÁXIMA TERCEIRIZAÇÕES E SERVIÇOS LTDA para, na condição de terceiro interessado – litisconsorte passivo necessário –, apresentar defesa sobre os fundamentos de fato e de direito apresentados nos autos, especificamente em relação à proposta de encaminhamento de mérito de anulação da decisão administrativa que inabilitou a empresa LUA SERVIÇOS EIRELI do Pregão Eletrônico nº 028/2021/SEMA-MT, bem como dos atos subsequentes;

16. Devidamente citados¹⁹, os responsáveis apresentaram suas manifestações de defesa tempestivamente²⁰.

17. Assim, os autos retornaram para análise da defesa pela 2ª SECEX que, por meio do relatório técnico de defesa, concluiu o que segue:

3. CONCLUSÃO

Em face dos elementos de fato e de direito apresentados neste relatório técnico, sugere-se que, no mérito, a presente representação seja julgada improcedente.

18. Enfim, os autos retornam ao Ministério Público de Contas para análise derradeira e parecer.

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

2. FUNDAMENTAÇÃO

¹⁹ Doc. digital nº 263112/2022; 263119/2022; 10634/2023.

²⁰ Doc. digital nº 279501/2022; 28871/2023.



20. No caso em análise, a representante alega que foi a vencedora do Pregão Eletrônico nº 028/2021, quando ofertou o menor lance, tendo sido aceita a sua proposta.
21. Ressalta que foi devidamente habilitada quando da análise da documentação de habilitação, contudo, após recursos administrativos durante o certame, a SEMA declarou a empresa Lua Serviços Eirelli inabilitada e, com isso, deram continuidade ao procedimento licitatório com análise da documentação dos demais participantes.
22. Afirma que houve uma verdadeira aberração jurídica, quando decidiram pela inabilitação da empresa, pois entendem que houve excesso de formalidades quando detectaram a apresentação do penúltimo contrato social, ao invés da última alteração, sendo que se tratava apenas de alteração de endereço dentro do município.
23. Argumenta, ainda, que a sua inabilitação traz enormes prejuízos ao erário estadual, posto que estão deixando de lado proposta manifestamente mais vantajosa para a administração, em detrimento de formalidades no contrato social que em nada muda o mérito, por se tratar justamente de mudança de endereço da sede da empresa, e não dos proprietários, do capital social, do objeto de atuação, dentre outros.
24. Sustenta que em momento algum se autodeclarou como microempresa ou, pelo menos, teve benefícios decorrentes da escolha deste regime, sendo que o edital é claro ao determinar que a empresa deve declarar, expressamente, ser microempresa, fato esse que não ocorreu.
25. Assevera, inclusive, que a própria Pregoeira atestou que a representante em momento algum declarou ser microempresa, em que pese os documentos apresentados constarem tal informação, afirmando, ainda, que não haveria previsão legal de impedimento em participar de licitações as empresas que porventura tenham auferido valores acima daqueles estipulados para a condição de microempresa ou empresa de pequeno porte.
26. Entende que, para isso, bastaria não solicitar as prerrogativas da Lei Complementar nº 123/2006, declarando, em campo próprio, não fazer parte do regime de microempresa ou empresa de pequeno porte, agindo a Pregoeira, portanto, com excesso de formalismo, consoante entendimento majoritário da jurisprudência atual.



27. A **unidade técnica**, por meio do relatório técnico preliminar, apontou que ocorreu o efetivo descumprimento do que havia regrado o instrumento convocatório, quanto a inabilitação da representante sobre a alegação de não ter apresentado o contrato social atualizado, de modo que não seria exigível conduta adversa dos agentes que concluíram pelo descumprimento de regra editalícia, posto que estariam atuando no estrito cumprimento do seu dever legal. Contudo, ponderou-se que no caso vertente, considerando-se todo o contexto fático apresentado, caberia a aplicação do princípio do formalismo moderado, de forma a se manter a habilitação da representante.

28. Ainda, quanto a apresentação de documentos de habilitação divergentes do enquadramento da representante, pontuou que, de fato, a empresa representante deveria ter providenciado o seu desenquadramento da qualidade de microempresa em razão do seu atual faturamento registrado em seu Balanço Patrimonial.

29. Contudo, salientou que a representante em momento algum optou por se declarar microempresa a fim de obter as vantagens no certame legalmente concedidas a este tipo empresarial, de modo que não lhe recairia a regra estabelecida pelo art. 6º, II, da Lei Estadual nº 10.442/2016, e, conseqüentemente, pelo item 11.4.6, d1, do Edital.

30. Sobre este aspecto, a equipe técnica registrou ainda que as informações prestadas pelos próprios gestores da SEMA dão conta de que a representante não auferiu qualquer vantagem em relação às demais concorrentes no certame por ter apresentado seus documentos na condição de microempresa.

31. Neste sentido, entendeu que as circunstâncias fáticas afastam a imputação de responsabilidade dos envolvidos na inabilitação da representante, posicionando-se tão somente pela anulação da decisão impugnada e dos atos desta resultante.

32. O **gestor da Secretaria de Estado de Meio Ambiente** informou, em sua defesa, que vem cumprindo rigorosamente a medida cautelar concedida nos autos, motivo pelo qual teve que aditivar o contrato com a empresa Lua Serviços Eireli, a fim de integralizar o total de 60 (sessenta) meses, com vigência até 22/08/2023, não havendo mais possibilidades de prorrogação.



33. Ainda, ratificou todas as manifestações e documentos anteriormente aportados nos autos.
34. Já a **empresa Máxima Terceirizações e Serviços Ltda.** aduz que não se trata de uma simples alteração de endereço e que não houve nenhuma mudança significativa no contrato social.
35. Para a empresa, a alteração de endereço acarreta inúmeras mudanças, pois muda-se os demais documentos, como: certidão municipal, alvará de localização, alvará sanitário, entre outros. Em sendo assim, pondera que a representante apresentou alvará sanitário e certidão municipal com o antigo endereço, logo, tais documentos sequer poderiam ser aceitos, uma vez que não foi comprovada a regularidade da empresa no novo endereço.
36. Ainda, salienta que é dever da Administração Pública exigir dos licitantes a apresentação do ato constitutivo originário ou do contrato social com todas as suas alterações, o que não foi atendido tempestivamente pela representante.
37. Assim, assevera que o item 19.6 do Edital estabelece que “É facultada ao Pregoeiro ou à autoridade superior, em qualquer fase da licitação, a promoção de diligência destinada a esclarecer ou complementar a instrução do processo, sendo vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar no ato da sessão pública.
38. Em vista disso, salienta que a inabilitação da empresa deve ser mantida, independentemente se a representante obteve ou não algum benefício como ME/EPP, por restar evidenciado que a sua inabilitação se deu por ausência de apresentação de documento solicitado de forma clara e precisa no instrumento convocatório.
39. Diante de tudo isso, a **unidade de instrução** ponderou que as evidências e manifestações juntadas aos autos revelam que não há controvérsia sobre a matéria de fato, mas, sim, de direito, com relação a aplicação ou não do princípio do formalismo moderado no contexto fático apresentado.
40. Nessa esteira, apresentou diversas decisões desta Corte de Contas a respeito do princípio do formalismo moderado nas licitações públicas, concluindo que o requisito principal para a aplicação do referido princípio é a possibilidade de as falhas identificadas serem supridas por informações já disponibilizadas no processo ou pela



realização de diligências.

41. Assim, entendeu que tanto o Edital (item 19.6), quanto a Lei de regência do certame (Lei nº 8.666/93, art. 43, §3º), vedou a inclusão posterior de documentos ou informações que deveriam constar originariamente da proposta, quando da realização de diligência para clareamento de dúvidas e omissões, por isso, alterou seu entendimento e opinou pela improcedência da presente representação.

42. Pois bem.

43. 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.

44. 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.

45. Quanto à não apresentação do contrato social atualizado, inicialmente entendeu-se que a alteração do dia 02/09/2021 apresentada não interferiria na execução dos serviços, de modo que a explicação dada pela empresa, aqui representante, não feria o edital de licitação.

46. Não obstante a isso, ainda teria a situação da divergência da documentação apresentada pela empresa. 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 nenhum benefício referente ao regime adotado.

47. Em sendo assim, não restou dúvidas 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.

48. 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, ao menos em tese, com diligências da pregoeira.

49. Sobre isso, cumpre asseverar que a realização da diligência preconizada pelo art. 43, §3º, da Lei nº 8.666/1993 é mecanismo necessário para afastar imprecisões e confirmação de dados contidos nas documentações apresentadas pelos participantes do processo licitatório.

50. No entendimento do Ministério Público de Contas, sempre que houver dúvidas sobre alguma informação, a diligência torna-se obrigatória, não havendo discricionariedade da Administração em optar ou não sobre sua realização. Neste sentido, Marçal Justen Filho²¹ leciona que:

A realização da diligência não é uma simples “faculdade” da Administração, a ser exercitada segundo juízo de conveniência e oportunidade. A relevância dos interesses envolvidos conduz à configuração da diligência como um poder-dever da autoridade julgadora. Se houver dúvida ou controvérsia sobre fatos relevantes para a decisão, reputando-se insuficiente a documentação apresentada, é dever da autoridade julgadora adotar as providências apropriadas para esclarecer os fatos. Se a dúvida for sanável por meio de diligência será obrigatória a sua realização.

51. Fundamenta-se essa prerrogativa na finalidade da busca da proposta mais vantajosa pela Administração, bem como a aplicação do formalismo moderado nos certames licitatórios ponderado com o princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

52. Portanto, de forma a promover a competitividade do certame, entende-se que é irregular a inabilitação de licitante em razão de ausência de informação exigida pelo edital, quando a documentação entregue contiver de maneira implícita o elemento supostamente faltante e a Administração não realizar a diligência prevista no art. 43, § 3º, da Lei 8.666/1993, por representar formalismo exagerado, mormente quando o saneamento da dúvida surgida é de fácil elucidação.

53. No caso dos autos, vislumbrou-se inicialmente 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

²¹ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitação e Contratos Administrativos, 16ª ed, Revista dos Tribunais, São Paulo, 2014, pág. 804.



prontamente sanadas, ao menos em tese, com diligências da Pregoeira.

54. Todavia, após a manifestação de defesa da empresa supostamente vencedora do certame, revelou-se que a inabilitação da empresa ora representante foi de fato acertada. Ao consultar os fatos narrados, observa-se que a empresa Lua Serviços Eireli optou, de livre e espontânea vontade, por apresentar a penúltima alteração contratual ao invés da última, como demandava o Edital.

55. É certo que a última alteração foi erroneamente catalogada pela Junta Comercial como sendo a quinta alteração, e não nona, como deveria, mas também é certo que não cabia à representante julgar o que era ou não certo naquele momento, mas tão somente obedecer às imposições legais do Edital convocatório.

56. Assim, poderia a empresa, por exemplo, apresentar as duas últimas alterações contratuais (oitava e quinta) e, ao mesmo tempo, apresentar explicações do ocorrido, com as solicitações e protocolos realizados na referida Junta Comercial, assim como fez, diga-se de passagem, nos presentes autos e também no momento da apresentação do recurso administrativo no certame.

57. Além disso, muito embora a última alteração contratual tenha sido apenas no endereço da empresa, há que se concordar com a empresa Máxima Terceirizações e Serviços Ltda. de que a alteração de endereço ocasiona uma série de alterações documentais importantes que, inclusive, garante a regularidade da empresa.

58. Dito isso, como foi salientado nos autos, toda a documentação de habilitação da empresa Lua Serviços Eireli foi apresentada contendo o endereço antigo, ou seja, mesmo que a Pregoeira tivesse diligenciado à época, a documentação entregue pela representante não continha implicitamente os elementos necessários ou supostamente faltantes para elucidar a questão, justamente porque todos os documentos apresentados estavam em dissonância com o que o edital pedia.

59. Diferente seria se, a título exemplificativo, a empresa tivesse apresentado a última alteração contratual, mesmo que erroneamente descrita como quinta alteração, junto a todos os documentos com o endereço correto e demais informações corretas. Neste caso, se houvesse algum questionamento acerca da divergência da alteração contratual, bastasse uma simples diligência para que a dúvida fosse satisfatoriamente sanada e o certame fosse retomado.



60. No que se refere à documentação de microempresa, o *Parquet* de Contas entende que não existiu qualquer irregularidade por parte da representante, haja vista que restou muito bem explicado que em momento algum ela se utilizou desse benefício no certame.

61. Portanto, por tudo o que foi exposto nos autos, o **Ministério Público de Contas**, em consonância com o posicionamento da equipe técnica, sugere a **improcedência da presente representação de natureza externa, com a consequente revogação da medida cautelar anteriormente concedida.**

3. CONCLUSÃO

62. 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 institucionais, **opina pela improcedência da presente representação de natureza externa.**

É o parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 11 de julho de 2023.

(assinatura digital)²²
WILLIAM DE ALMEIDA BRITO JÚNIOR
Procurador-geral de Contas Adjunto

²² 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.