ACÓRDÃO - AC00 - 539/2025

PROCESSO TC/MS	:	TC/5696/2024
PROTOCOLO	:	2338465
TIPO DE PROCESSO	:	DENÚNCIA
ÓRGÃOS	:	PREFEITURA MUNICIPAL DE DOURADOS /SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO
JURISDICIONADOS/ INTERESSADOS	:	1. ALAN AQUINO GUEDES DE MENDONCA 2. MÁRCIO ANTÔNIO DO NASCIMENTO 3. VANDER SOARES MATOSO
DENUNCIANTE	:	LICITATECH PROCESSAMENTO DE DADOS LTDA.
RELATOR	:	CONS. DESIGNADO JERSON DOMINGOS

EMENTA: DENÚNCIA. SUPOSTAS IRREGULARIDADES. CONCORRÊNCIA. EXECUÇÃO DE OBRAS DE INFRAESTRUTURA URBANA. RESTAURAÇÃO FUNCIONAL DO PAVIMENTO, DRENAGEM DE ÁGUAS PLUVIAIS E SINALIZAÇÃO VIÁRIA. ALEGADA ILEGALIDADE NA REJEIÇÃO DOS ATESTADOS DE HABILITAÇÃO TÉCNICA APRESENTADOS. ALEGAÇÃO DE SERVIÇOS SIMILARES DE COMPLEXIDADE TECNOLÓGICA E OPERACIONAL, EQUIVALENTE OU SUPERIOR, PARA EXECUÇÃO DO ITEM DE SERVIÇO "RECICLAGEM DE PAVIMENTO". NÃO COMPROVAÇÃO DE IRREGULARIDADE. EXECUÇÃO DO SERVIÇO DE RECICLAGEM DE PAVIMENTO. UTILIZAÇÃO ADEQUADA DA RECICLADORA DE ASFALTO A FRIO SOBRE RODAS. ESCOLHA DO PROCEDIMENTO ECONOMICAMENTE MAIS VANTAJOSA. ATESTADOS APRESENTADOS NÃO CONSIDERADOS COMO DE SERVIÇOS SEMELHANTES PARA COMPROVAÇÃO DA HABILITAÇÃO TÉCNICA. INEXISTÊNCIA DE ILÍCITO NO FATO DENUNCIADO. IMPROCEDÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

1. Constatado que a utilização da "recicladora de asfalto a frio sobre rodas" exclui 04 (quatro) serviços entre os defendidos pela denunciante, ou seja, os serviços de reciclar o pavimento asfáltico, escarificar a base, espalhar o material fresado e incorporá-lo à base são executados por meio de uma única operação com a utilização da "recicladora de asfalto a frio sobre rodas", fica evidente que a forma de execução do serviço, apontada pela denunciante, não se enquadra naquelas com similaridade de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior, não cabendo a alegação de que os serviços realizados em sequência de "fresagem descontínuo revestimento betuminoso e execução e compactação de base e ou sub base" possuem semelhança e complexidade igual ou superior ao serviço de "reciclagem de pavimento com incorporação à base".

2. Não procede a solicitação da denunciante para aceitação do atestado em que consta os serviços "fresagem descontínuo revestimento betuminoso" e "execução e compactação de base e ou sub base", a fim de habilitá-la, quanto à sua capacidade técnica, uma vez que os atestados apresentados não podem ser considerados como

de serviços semelhantes, o que afasta a suposta ilegalidade denunciada pela rejeição desses.

3. Considerando que a metodologia adotada, pela utilização da “recicladora de asfalto a frio sobre rodas”, é tecnicamente mais adequada para a execução do serviço de “reciclagem de pavimento”, que a escolha desse procedimento é economicamente mais vantajosa para a Administração Pública, pois garante maior eficiência na execução dos serviços e redução de custos, e que não foram verificadas irregularidades que justifiquem ou amparem a alteração das exigências do certame, julga-se improcedente a denúncia.

4. Improcedência da denúncia e arquivamento dos autos, conforme previsto no art. 129 do RITC/MS.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 2ª Sessão Virtual Reservada do Tribunal Pleno, realizada de 14 a 16 de abril de 2025, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, julgar **improcedente** a denúncia, conforme exposto no voto, e **arquivar** os autos, conforme previsto no art. 129 do RITC/MS; **quebrar o sigilo processual**, nos termos do art. 61, § 6º, do RITC/MS; e **intimar** do resultado deste julgamento os interessados, na forma consignada no art. 50 da LCE n. 160/2012 c/c o art. 99 do RITC/MS.

Campo Grande, 16 de abril de 2025.

Conselheiro **Jerson Domingos**
Conselheiro Designado – Relator
(Portaria TCE/MS n. 192/2025 – DOE/TCE/MS n. 3966)

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos – Conselheiro Designado - Relator

Trata-se de Denúncia protocolada em desfavor da Prefeitura Municipal de Dourados, em razão de supostas irregularidades nos Editais de Licitação n. 002/2024 e n. 003/2024, que objetivam a execução de obras de infraestrutura urbana: a restauração funcional do pavimento, drenagem de águas pluviais e sinalização viária no quadrilátero entre as ruas Cuiabá e Itamarati, e entre as ruas Cafelândia e Ediberto Celestino de Oliveira, denominado Setor 7; e a execução de obra similar no quadrilátero entre as ruas Itamarati e Áurea de Mattos Carvalho, e entre as ruas Cafelândia e Ediberto Celestino de Oliveira, denominado Setor 8.

O denunciante questiona o fato dos atestados de habilitação técnica, apresentados pelo licitante no transcorrer dos procedimentos licitatórios citados acima, terem sido rejeitados.

Após a regularização das questões procedimentais, a Denúncia foi devidamente recebida pelo conselheiro-presidente, processada e distribuída à relatoria competente (fls. 216/217).

O conselheiro relator indeferiu o pedido cautelar (fls. 218/221) e determinou a intimação dos responsáveis para que prestassem esclarecimentos sobre as irregularidades apontadas.

Após intimação e resposta dos interessados (fls. 233/282; 287/303; e 307/323), os autos foram encaminhados à Divisão de Fiscalização de Engenharia, Arquitetura e Meio Ambiente (DFEAMA), que concluiu pela improcedência da denúncia (ANA - DFEAMA - 16710/2024, fls. 235/334).

Posteriormente, a Procuradoria de Contas, no PAR - 2ª PRC - 15696/2024 (fls. 337/340), opinou pela improcedência da Denúncia e arquivamento dos autos.

Em seguida os autos foram distribuídos a esta relatoria, em razão de que as licitações que envolvem a presente denúncia possuem recurso do Governo do Estado, decorrente dos Convênios n. 504/2014 e 507/2024, ambos celebrados entre o Município e a Agência Estadual de Gestão de Empreendimentos (Agesul), que liberou recurso financeiro, nos termos do art. 83, II, do Regimento Interno deste Tribunal (RITC/MS), aprovado pela Resolução do TCE/MS n. 98, de 5 de dezembro de 2018.

Passo ao voto.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos – Conselheiro Designado - Relator

A equipe técnica, ao consultar o Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de Dourados/MS, identificou que o jurisdicionado lançou os Editais de Licitação ns. 002/2024 e 003/2024, na modalidade Concorrência Eletrônica, vinculados aos Processos Administrativos ns. 071/2024 e 072/2024.

Os objetos das Concorrências n. 002/2024 e 003/2024 são os seguintes: a) “execução de obra de infraestrutura urbana – restauração funcional do pavimento, drenagem de águas pluviais e sinalização viária do quadrilátero entre as ruas Cuiabá e Itamarati e entre as ruas Cafelândia e Ediberto Celestino de Oliveira, denominado, setor 7 (cor roxa);” e b) “execução de obra de infraestrutura urbana – restauração funcional do pavimento, drenagem de águas pluviais e sinalização viária do quadrilátero entre as ruas Itamarati e Áurea de Matos Carvalho e entre as ruas Cafelândia e Ediberto Celestino de Oliveira, denominado, setor 8 (cor verde).”

Tanto a Concorrência n. 002/2024 quanto a Concorrência n. 003/2024 têm previsão de custeio com recursos oriundos de convênios junto à Agência Estadual de Gestão e Empreendimentos - AGESUL, nos montantes estimados de R$ 10.193.835,74 e R$ 10.939.268,64, respectivamente.

A empresa Licitatech Processamento de Dados Ltda fez as seguintes alegações:

Serviços similares de complexidade tecnológica e operacional, equivalente ou superior, para execução do item de serviço “RECICLAGEM DE PAVIMENTO”.

A denunciante questiona a decisão da Comissão Permanente de Licitação que rejeitou, nos dois processos licitatórios mencionados na denúncia, os atestados apresentados pelos licitantes, os quais comprovariam sua capacidade técnica para realizar serviços semelhantes à execução do item 'RECICLAGEM DE PAVIMENTO', sem a utilização do equipamento denominado 'recicladora de asfalto a frio’.

Nos editais das Concorrências n. 002/2024 e 003/2024 constam os seguintes serviços como exigência para comprovação da qualificação técnica-operacional e profissional dos licitantes:

11.1.4.1. Capacidade Técnico-Operacional
II. Comprovação pela empresa licitante de ter executado os serviços de características e complexidades semelhantes, pertinente e compatível ao objeto dessa licitação, através de atestados técnicos em nome da própria licitante, fornecido(s) por pessoa(s) jurídica(s) de direito público ou privado, nas quantidades mínimas relacionadas no quadro abaixo, tidos como de maior relevância e respeitado o limite de até 50% do total a ser contratado, bem como o valor individual igual ou superior à 4% do valor estimado:

SERVIÇO	QTDE.	UD.
RECAPEAMENTO ASFÁLTICO (COM OU SEM MANTA)	8.990,00	M²
RECICLAGEM DO PAVIMENTO	30.490,00	M²
RECONSTRUÇÃO PAVIMENTAÇÃO ASFÁLTICA	5.150	M²

11.1.4.2. Capacidade Técnica-Profissional
II. Comprovação de capacidade técnica do profissional de nível superior, através de atestado(s) de responsabilidade técnica, emitido(s) por pessoa jurídica de direito público ou privado devidamente registrado(s) e certificado(s) junto ao Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA), acompanhado(s) pela Certidão(dões) de Acervo Técnico — CAT's ou Registro de Responsabilidade Técnica do CAU/MS, em nome do profissional responsável técnico apresentado pela licitante, que tenha executado serviços de características semelhantes ao objeto do certame licitatório, com pelo menos 1(um) atestado, sendo eles.

SERVIÇO
RECAPEAMENTO ASFÁLTICO (COM OU SEM MANTA)
RECICLAGEM DO PAVIMENTO
RECONSTRUÇÃO PAVIMENTAÇÃO ASFÁLTICA

Fonte: Dados da Concorrência n. 002/2024

Segundo a empresa Licitatech Processamento de Dados Ltda, o item de serviço “RECICLAGEM DE PAVIMENTO” consiste na preparação de uma nova base para receber a camada de Concreto Betuminoso Usinado a quente (CBUQ). Por esse motivo, a denunciante cita como serviço similar ao de “RECICLAGEM DO PAVIMENTO”, a execução dos seguintes itens de serviço em sequência:

a) Fresagem descontínuo revestimento betuminoso (m³); e

b) Execução e compactação de base e ou sub base com solo estabilizado granulometricamente - escavação, carga e transporte.

Nessa perspectiva, entende-se que a execução do item da planilha orçamentária “reciclagem de pavimento”, por meio da sequência de serviços mencionada anteriormente, atenderia ao objetivo de comprovação de capacidade técnica. Isso se deve ao fato de que a combinação desses serviços, em sua execução, apresenta

características semelhantes e uma complexidade tecnológica e operacional igual ou superior à necessária para a realização do serviço de 'reciclagem de pavimento'.

Dessa forma, a solicitação da denunciante é que o atestado em que consta os serviços “fresagem descontínuo revestimento betuminoso” e “execução e compactação de base e ou sub base” seja aceito pela Administração Pública, a fim de habilita-la, quanto à sua capacidade técnica.

Por fim, a denunciante requer a este Tribunal de Contas que a denúncia seja aceita e concedida a tutela antecipada de suspensão do certame e que, ao final, seja confirmada a tutela para retificação dos editais de licitação. Também requer a responsabilização do engenheiro que respondeu o pedido de esclarecimento.

Em resposta aos questionamentos da denunciante, a Prefeitura Municipal de Dourados/MS, por intermédio dos Srs. Alan Aquino Guedes de Mendonça, Vander Soares Matoso, Alfredo Markus Antunes e Márcio Antônio do Nascimento, em função da Decisão Liminar DLM – G.FEK – 114/2024, encaminhou defesa (fls. 233/249) com os seguintes esclarecimentos:

Serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior para execução do item de serviço “RECICLAGEM DE PAVIMENTO”.

Em resposta ao questionamento da empresa Licitatech Processamento de Dados Ltda sobre a aceitação dos serviços “fresagem descontínuo revestimento betuminoso” e “execução e compactação de base e ou sub base” como similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior ao serviço de “reciclagem de pavimento”, exigido como requisito para habilitação dos licitantes, quanto à sua capacidade técnica para execução dos serviços, a Prefeitura Municipal de Dourados/MS, esclareceu que:

> “A RECICLAGEM DE PAVIMENTO com recicladora se destaca por sua complexidade técnica e exigências operacionais específicas, o que a diferencia significativamente de outros serviços de infraestrutura de pavimentação, logo, não há serviços semelhantes ou de complexidade superior. Aqui estão os principais pontos que justificam essa distinção com os demais serviços
>
> 1. Tecnologia especializada: O uso de uma recicladora para a reciclagem de pavimento asfáltico envolve equipamentos altamente especializados, projetados especificamente para fresar, misturar e homogeneizar o material existente no local.
>
> 2. Controle preciso de mistura: Durante o processo de reciclagem, é essencial controlar meticulosamente a composição da mistura de asfalto reciclado. Isso inclui a incorporação uniforme de materiais adicionados, como emulsões asfálticas ou aditivos, para garantir as propriedades desejadas do novo pavimento.
>
> 3. Reforço da base existente: Ao contrário de simplesmente aplicar novas camadas de pavimento, a reciclagem de pavimento asfáltico com recicladora

> fortalece a base existente. Isso é feito integrando o material reciclado de maneira eficaz para melhorar a resistência estrutural e prolongar a vida útil do pavimento.
>
> 4. Sustentabilidade e eficiência: Este método é altamente valorizado por seus benefícios ambientais, reduzindo a necessidade de descarte de material antigo e minimizando o consumo de recursos naturais. A sustentabilidade está no cerne da reciclagem de pavimento asfáltico, alinhando-se com práticas construtivas responsáveis.
>
> 5. Desafios operacionais e logísticos: Executar a reciclagem de pavimento asfáltico requer não apenas o equipamento adequado, mas também planejamento meticuloso, gestão de resíduos, controle de qualidade rigoroso e coordenação eficiente entre equipes de trabalho e fornecedores".

Por fim, a Prefeitura Municipal de Dourados/MS concluiu que o serviço de "reciclagem de pavimento com recicladora" se diferencia claramente de outros serviços de infraestrutura de pavimentação devido à sua tecnologia especializada, controle preciso de mistura, foco em reforço da base existente, compromisso com a sustentabilidade e desafios operacionais específicos, e requereu o que se segue:

> "Que a presente Manifestação seja recebida e conhecida, uma vez que foi apresentada no prazo concedido;
>
> b) Que seja DESPROVIDA DE ACOLHIMENTO a presente DENÚNCIA e sejam declaradas INEXISTENTES TODAS AS IRREGULARIDADES ALEGADAS, vista os esclarecimentos apresentados;
>
> c) Que os presentes processos licitatórios sejam considerados uniformes e em consonância aos termos da Lei n° 14.133/2024 e demais normas que a regem; e
>
> d) De outro modo, caso não seja esse o entendimento de Vossa Excelência, que sejam expedidas RECOMENDAÇÕES a serem adotadas por este Município, nos termos do art. 185, IV do Regimento Interno do TOE/MS e do art. 59, §§ 1°, II e 3° da Lei Complementar n. 160/2012 (Lei Orgânica do TCE/MS)".

Diante dos fatos apresentados nos autos do processo, acompanho o entendimento da equipe técnica, quanto à impugnação dos editais de licitação referentes às Concorrências n. 002/2024 e 003/2024.

Inicialmente, segundo a literatura, "reciclagem de pavimento" é um processo de reconstrução parcial de uma estrutura do pavimento com a utilização dos materiais existentes e de equipamentos adequados. A operação compreende a desagregação do pavimento, a incorporação de novos materiais (se necessário), mistura e homogeneização simultâneas e *in-situ*, compactação e acabamento, resultando numa nova camada na estrutura do pavimento.

Ao analisar as alegações dos envolvidos em relação à execução do serviço, verifica-se que o núcleo da discussão é a metodologia de execução, em especial com a utilização do equipamento “recicladora de asfalto a frio sobre rodas”.

A denunciante cita que os serviços realizados em sequência de “fresagem descontínuo revestimento betuminoso e execução e compactação de base e ou sub base” possuem semelhança e complexidade igual ou superior ao serviço de “reciclagem de pavimento com incorporação à base”. No entanto, a Prefeitura do Município alega que executar o serviço ora questionado sem a utilização do equipamento “recicladora de asfalto a frio sobre rodas” descaracteriza a similaridade.

Conforme exposto pela equipe técnica, é importante destacar que o serviço de reciclar o pavimento asfáltico com incorporação à base por meio dos serviços de fresagem descontínuo revestimento betuminoso e execução e compactação de base e ou sub base, resumem-se aos seguintes serviços em sequência:

- fresagem de pavimento asfáltico (fresadora a frio);
- transporte de material fresado para local próximo a obra (caminhão basculante);
- escarificação de base (motoniveladora ou trator com escarificador de hastes);
- espalhamento do pavimento asfáltico fresado sobre a base (motoniveladora);
- homogeneização do material fresado com a base desagregada (trator com grade de disco); e
- compactação de base (compactador liso e/ou pé de carneiro).

Já em relação às alegações da Prefeitura Municipal de Dourados/MS, quanto à execução do serviço de reciclar o pavimento asfáltico com incorporação à base, a sequência de serviços é a seguinte:

- fresagem do pavimento asfáltico; escarificação da base; espalhamento do material fresado e homogeneização da base (recicladora de asfalto a frio sobre rodas);
- compactação de base (compactador liso e/ou pé de carneiro).

Apenas para exemplificar o principal equipamento para a realização do serviço de fresagem do pavimento asfáltico defendido pelas partes, veja-se as imagens:



Figura 1- Fresadora a frio.



Figura 2- Recicladora de asfalto a frio sobre rodas.

Como demostrado, a utilização da “recicladora de asfalto a frio sobre rodas” exclui 04 (quatro) serviços entre os defendidos pela denunciante, ou seja, os serviços de reciclar o pavimento asfáltico, escarificar a base, espalhar o material fresado e incorporá-lo à base são executados por meio de uma única operação com a utilização da “recicladora de asfalto a frio sobre rodas”.

Dessa forma, fica evidente que a forma de execução do serviço, apontada pela denunciante, não se enquadra naquelas com similaridade de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior. Ao contrário, a sequência de serviços corresponde a uma metodologia com complexidade tecnológica e operacional inferior à exigida pela Prefeitura Municipal de Dourados.

Apenas para conhecimento, visto que não faz parte do questionamento da denúncia, mas foi citado pela equipe técnica, o serviço sob o "código 4915661 fresagem descontínua de revestimento asfáltico - espessura de 3 cm (SICRO – JAN/2024)" está sendo executado a um custo de R$ 111,11/m³. Por outro lado, o serviço sob o código "4011481 Reciclagem simples com incorporação do revestimento asfáltico à base (SICRO – JAN/2024), é referenciado ao custo de R$ 31,39 / m³.

Conclui-se que a metodologia adotada pela Prefeitura Municipal de Dourados, que optou pela utilização da "recicladora de asfalto a frio sobre rodas", é tecnicamente mais adequada para a execução do serviço de "reciclagem de pavimento", em comparação à metodologia sugerida pela empresa Licitatech Processamento de Dados Ltda.

Além disso, ficou claramente demonstrado que a escolha desse procedimento é economicamente mais vantajosa para a Administração Pública, pois garante maior eficiência na execução dos serviços e redução de custos, não havendo, portanto, irregularidades que justifiquem ou amparem a alteração das exigências do certame.

De fato, os atestados apresentados pela denunciante não podem ser considerados como serviços semelhantes para o fim de comprovação da habilitação técnica.

DISPOSITIVO

Diante do exposto, com fundamento do art. 129 do Regimento Interno deste Tribunal (RITC/MS), aprovado pela Resolução do TCE/MS n. 98, de 5 de dezembro de 2018, **VOTO:**

a. Pela **improcedência** da denúncia, conforme exposto no voto, e **arquivamento dos autos**, conforme previsto no art. 129 do RITC/MS;

b. pela **quebra do sigilo processual**, nos termos do art. 61, § 6º, do RITC/MS;

c. Pela **intimação** do resultado deste julgamento aos interessados, na forma consignada no art. 50 da LCE n. 160/2012 c/c o art. 99 do RITC/MS.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi por unanimidade, firmada nos termos do voto do Relator, pela improcedência da denúncia, pelo arquivamento dos autos e pela quebra do sigilo processual.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Esgaib Kayatt.

Relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos.

Tomaram parte no julgamento o Exmo. Sr. Conselheiro Marcio Campos Monteiro e os Exmos. Srs. Conselheiros Substitutos Patrícia Sarmento dos Santos e Célio Lima de Oliveira.

Presente o Exmo. Sr. Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, João Antônio de Oliveira Martins Júnior.

Campo Grande, 16 de abril de 2025.

Conselheiro **JERSON DOMINGOS**

Conselheiro Designado – Relator
(Portaria TCE/MS n. 192/2025 – DOE/TCE/MS n. 3966)

MSS /MFGM