DECISÃO SINGULAR INTERLOCUTÓRIA DSI - G.MCM - 124/2025

PROCESSO TC/MS	: TC/2948/2025
PROTOCOLO	: 2796829
ÓRGÃO	: PREFEITURA MUNICIPAL DE TRES LAGOAS
JURISDICIONADO	: CASSIANO ROJAS MAIA
TIPO DE PROCESSO	: CONTROLE PRÉVIO
RELATOR	: CONS. MARCIO MONTEIRO

CONTROLE PRÉVIO DE EDITAL. DENÚNCIAS COM PEDIDO LIMINAR. ANÁLISE DOS REQUISITOS AUTORIZADORES DA TUTELA. DEFERIMENTO PARCIAL DA CAUTELAR.

RELATÓRIO

Trata-se de Controle Prévio instaurado em face do Edital da Concorrência Pública nº 11/2025, deflagrado pela Prefeitura de Três Lagoas, visando à contratação de empresa especializada para a prestação dos serviços públicos de coleta, transporte e destinação final de resíduos sólidos.

Foram apresentadas denúncias, com pedido de liminar em apenso, questionando o mesmo edital, formuladas pelas empresas Kurica Ambiental S.A. (TC/3654/2025) e Líder Gestão Ambiental e Serviços EIRELI – ME (TC/3686/2025). Como os processos tratam do mesmo edital de licitação, em atenção ao disposto no art. 132 do RITCE/MS, determinei o apensamento das denúncias ao presente controle prévio, para análise conjunta da matéria. As denúncias apresentadas concentram-se em três eixos principais: (i) ausência de parcelamento do objeto em itens, em afronta ao art. 47 da Lei nº 14.133/2021; (ii) exigências de atestados de capacidade técnica em desconformidade com o art. 67, §1º, da mesma lei; e (iii) ausência de exigências relativas à NR-38 e EPIs, incompatibilidades entre prazo contratual e ampliação do aterro, bem como inadequação do número de veículos exigidos, o que, segundo as denunciantes, comprometeria a competitividade, a formulação das propostas e a execução contratual.

A sessão pública de abertura das propostas foi designada para o dia 04/08/2025.

Em despacho preliminar (DSP – G.MCM – 17662/2025), determinei a prévia

oitiva da administração municipal, bem como a manifestação da Divisão de Fiscalização de Obras, Serviços de Engenharia e Meio Ambiente, recomendando, ainda, que não houvesse homologação ou contratação até ulterior decisão desta Corte (pç. 12).

O Prefeito Municipal e o pregoeiro apresentaram suas respostas (pçs. 27 e 33).

A unidade técnica, por sua vez, reconheceu falhas no edital, mas ponderou que a interrupção do serviço essencial de coleta de resíduos acarretaria riscos ainda maiores à saúde pública e ao meio ambiente (pç. 35).

Superadas as providências iniciais, passo à análise da liminar.

FUNDAMENTAÇÃO

Dispõe o art. 56 da Lei Complementar n. 160/2012 que o Tribunal está autorizado a conceder medida cautelar sempre que verificados indícios suficientes de que a conduta possa comprometer o controle externo, causar prejuízo ao erário ou dificultar sua reparação.

Nessa perspectiva, à luz dos elementos constantes dos autos e das manifestações apresentadas, restam configurados os pressupostos que justificam o deferimento parcial da tutela cautelar.

No que se refere aos postulados de capacidade técnica, o item 7.6.1.1 do edital exige a apresentação de atestados ou certidões de serviços similares ao objeto da licitação que demonstrem que a empresa prestou serviços correspondentes a 50% do objeto da licitação das unidades previstas, conforme exposto no Quadro 6 do Termo de Referência:

Quadro 6 – Resumo das quantidades requeridas para fins de comprovação de capacidade técnico-operacional (empresa).

ITEM	DESCRIÇÃO/SERVIÇOS	UNID.	QNT.
1	Execução de coleta convencional de resíduos sólidos urbanos	TON./MÊS	1.714
		MESES[1]	6
2	Execução de coleta seletiva	POP.[2]	65.390
		MESES[1]	6
3	Execução de operação de aterro sanitário	TON./DIA[3]	56,00
		MESES[1]	6
4	Escavação mecanizada para infraestrutura	M³	39.814
5	Impermeabilização de superfície com geomembrana (manta de PEAD)	M²	4.021
6	Reaterro mecanizado de vala	M³	6.619

Nota: (1) Certidão e/ou atestado que demonstre que o licitante tenha executado serviços similares ao objeto da licitação, em períodos sucessivos ou não, por um prazo mínimo de 6 (seis) meses (§ 5º, art. 67, Lei Federal nº 14.133/2021); (2) Refere-se à população atendida pelo serviço de coleta seletiva; e (3) Refere-se a capacidade de recebimento mínima em ton./dia.

A empresa Kurica Ambiental sustenta que o edital estabelece tal requisito para serviços que não atingem o critério de relevância previsto no art. 67, §1º, da Lei nº

14.133/2021, qual seja, valor individual igual ou superior a 4% do montante estimado da contratação. Alega, nesse sentido, que os itens ‘escavação mecanizada para infraestrutura’, ‘impermeabilização com geomembrana PEAD’ e ‘reaterro mecanizado de valas’ possuem valores inferiores ao limite legal, apontando que, no caso concreto, o patamar mínimo seria de R$ 1.146.028,01 (4% do valor total de R$ 28.650.700,96). Veja-se o cálculo realizado:

Item	Serviço	Valor aproximado (R$)	Exigência compatível com a Lei 14.133/2021?
1	Coleta convencional de resíduos sólidos urbanos	**10.356.713,04**	☑ Sim
2	Coleta seletiva	**3.867.959,76**	☑ Sim
3	Operação de aterro sanitário	**7.180.061,26**	☑ Sim
4	Escavação mecanizada para infraestrutura	**915.740,17**	✗ **Não** – abaixo de R$ 1,14 milhão
5	Impermeabilização com geomembrana PEAD	**708.342,82** (soma dos itens CPU1008 + CPU1007)	✗ **Não** – abaixo de R$ 1,14 milhão
6	Reaterro mecanizado de valas	**720.737,63** (soma dos itens relacionados)	✗ **Não** – abaixo de R$ 1,14 milhão

De fato, o dispositivo legal estabelece que a exigência de atestados deve restringir-se às parcelas de maior relevância ou valor significativo, entendidas como aquelas que alcancem o percentual de 4% do valor global do contrato. O Município, por sua vez, defende que a legislação permite a solicitação de comprovação também em itens de valor inferior, desde que haja motivação técnica, invocando parecer técnico que teria justificado a necessidade de qualificação em cada etapa do serviço. Argumenta, ainda, que a norma utiliza a conjunção ‘ou’, permitindo a exigência tanto por critério de valor quanto por relevância técnica.

Não obstante, cumpre destacar que a interpretação sistemática da legislação conduz à conclusão de que a exigência de comprovação da capacidade técnico-operacional deve recair exclusivamente sobre as parcelas do objeto que efetivamente apresentem maior complexidade técnica ou risco de execução, sob pena de restringir indevidamente a competitividade do certame.

Nesse sentido, a Súmula 263 do TCU dispõe que:

> *“Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos*

> *em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado."*

Dessa forma, a imposição de atestados para itens de natureza simples ou de reduzido impacto, ainda que amparada em parecer técnico, pode configurar excesso de formalismo, com potencial violação ao princípio da ampla participação, além de afrontar a razoabilidade e a proporcionalidade que devem nortear o procedimento licitatório.

A mesma conclusão decorre da ausência de previsão expressa quanto à observância da NR-38 e ao fornecimento de EPIs. Embora se trate de falha de natureza sanável, seu ajuste antes da etapa competitiva é imprescindível para assegurar segurança jurídica e proteção adequada aos trabalhadores envolvidos na execução contratual.

Conforme explicitado pela análise técnica, a falha na menção explícita no edital ou a omissão na planilha de custos para itens essenciais como luvas e óculos de proteção para todas as equipes, pode gerar dúvidas e prejudicar a segurança jurídica para a formação de propostas. Isso porque mesmo se tratando de norma de cumprimento obrigatório, há a necessidade de previsão na planilha de custos para itens essenciais.

Ressalte-se que, nos termos do item 8.3 do edital, os valores propostos devem englobar todos os custos operacionais, encargos previdenciários, trabalhistas, tributários, comerciais e quaisquer outros que incidam, direta ou indiretamente, na execução do objeto. Assim, a ausência de detalhamento na planilha acerca dos equipamentos de proteção individual pode ensejar interpretações divergentes entre os licitantes, comprometer a isonomia do certame e dificultar a adequada fiscalização do contrato.

De igual modo, a análise da compatibilidade entre o prazo contratual e a obra de ampliação do aterro, bem como da adequação do quantitativo de veículos exigidos, revelam em cognição não exauriente inconsistências que devem ser sanadas. Tais pontos demandam detalhamento técnico mediante apresentação de cronograma físico-financeiro e memória de cálculo antes da etapa competitiva, sob pena de comprometer a exequibilidade das propostas.

Por outro lado, quanto à aglutinação do objeto em lote único, o Estudo Técnico Preliminar demonstrou a presença de elementos de interdependência operacional entre coleta, transporte e destinação final dos resíduos, justificando a adoção de execução integrada, em conformidade com o art. 18, I, da Lei nº 14.133/2021.

Neste particular, destaca-se que a matéria foi inicialmente enfrentada por este Tribunal no âmbito da Concorrência nº 021/2024, apreciada nos processos TC/5192/2024, TC/5493/2024, TC/5526/2024 e TC/5697/2024, ocasião em que se admitiu inclusive a formação de consórcios como alternativa para ampliar a competitividade, hipótese expressamente prevista nos art. 15 da Lei nº 14.133/2021.

Veja-se que o item 2.1.2 do edital permite a participação de empresas reunidas em consórcio, nos seguintes termos:

> **2.1.2.** Será permitida a participação de empresas reunidas em consórcio, de forma que deverá acompanhar os documentos de habilitação a comprovação de compromisso público ou particular do consórcio, subscrito pelas empresas consorciadas, com apresentação da proporção de participação de cada uma das consorciadas e indicação da empresa líder, responsável pela representação perante à Administração Pública.
>
> **2.1.2.1.** Deverão ser apresentados os documentos de habilitação exigidos neste Edital por parte de cada consorciado, admitindo-se, para efeito de qualificação técnica, o somatório dos quantitativos de cada consorciado, e, para efeito de qualificação econômico-financeira, o somatório dos valores de cada consorciado, na proporção de sua respectiva participação.

Dessa forma, verifica-se que, no caso concreto, a Administração observou parâmetros mínimos de eficiência e integração operacional, sem prejuízo à competitividade, razão pela qual não se reconhece irregularidade manifesta na opção por lote único.

Já com relação às licenças ambientais, a unidade técnica registrou pendências, como a expiração da Licença de Instalação e a ausência de solução definitiva para o tratamento de chorume. Tais falhas, contudo, não constituem impedimento imediato à continuidade da licitação, devendo o ente condicioná-la, no momento da contratualização, à comprovação da regularidade junto ao órgão ambiental competente.

Assim, no que toca aos requisitos da tutela de urgência, o *fumus boni iuris* decorre das falhas identificadas, ao passo que o *periculum in mora inverso* se evidencia na essencialidade do serviço de coleta de resíduos sólidos. A suspensão

geral e imediata do certame acarretaria risco ainda maior à saúde pública e ao meio ambiente, razão pela qual se impõe a adoção de medidas corretivas proporcionais, em observância ao art. 20 da LINDB, privilegiando-se a continuidade do serviço público essencial.

Sobre o tema, oportuno trazer as considerações lançadas pelo então Ministro do TCU, Ubiratan Aguiar, que, nos autos do processo n.º 014.506/2006-2, se pronunciou de modo bastante didático:

> "(...) o Tribunal, ao proceder ao exame de medidas cautelares submetidas a seu crivo, **deve ter como foco o atendimento do interesse público, o que motiva o devido cuidado que a Corte de Contas deve ter antes que se manifeste pela suspensão ou anulação de certames licitatórios e dos contratos a eles relacionados".**

Destarte, verifica-se a necessidade de correções pontuais a fim de assegurar a regularidade do certame, impondo o deferimento parcial da medida cautelar, como forma de resguardar a lisura do procedimento e possibilitar sua continuidade.

DISPOSITIVO

Ante o exposto, **DEFIRO PARCIALMENTE A MEDIDA CAUTELAR** para determinar ao Município de Três Lagoas que:

I – **Na fase de habilitação**: abstenha-se de inabilitar licitantes exclusivamente pelo não atendimento às exigências de atestados de capacidade técnica referentes a parcelas de menor relevância ou valor inferior a 4% do contrato;

II – **Antes da etapa competitiva**:

II.I disponibilize e apresente aos licitantes cronograma físico-financeiro detalhado e compatível com o prazo contratual previsto para a obra de ampliação do aterro;

II.II preveja na planilha de custos dos itens afetados previsão expressa no edital da observância da NR-38 e do fornecimento obrigatório de EPIs;

II.III demonstre a memória de cálculo do quantitativo de veículos exigidos, promovendo adequações, se necessárias.

Outrossim, reforça-se que para fins de contratualização, necessário comprovar, junto ao órgão ambiental competente, a regularidade das licenças indispensáveis,

como condição imprescindível para o início da execução.

Dessa forma, DETERMINO a intimação do Município de Três Lagoas, nas pessoas do Prefeito Municipal, Sr. CASSIANO ROJAS MAIA, e do pregoeiro, Sr. VANDER SOARES MATOSO, para que, no prazo de 05 (cinco) dias, manifestem-se sobre o conteúdo da presente decisão singular interlocutória, nos termos do artigo 149, §2º, do RITCE/MS, informando, ainda, no mesmo prazo, as providências que serão adotadas pela administração para saneamento das questões expostas.

Intimação aos demais interessados.

Após vista ao MPC.

Campo Grande/MS, 29 de agosto de 2025.

CONS. MARCIO MONTEIRO
RELATOR

2025.07

JCLS