



PROCESSO	192.867-8/2024
ASSUNTO	REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA EXTERNA
PRINCIPAL	PREFEITURA DE CUIABÁ EMPRESA CUIABANA DE LIMPEZA URBANA – LIMPURB
RESPONSÁVEIS	EMANUEL PINHEIRO – Prefeito AGMAR DIVINO LARA DE SIQUEIRA – Secretário-Adjunto Especial de Licitações e Contratos
REPRESENTANTE	CS BRASIL TRANSPORTES DE PASSAGEIROS E SERVIÇOS AMBIENTAIS LTDA
ADVOGADO	VITOR RHEIN SCHIRATO – OAB/SP 222.413 RENATA NADALIN MEIRELES – OAB/SP 289.215 GABRIELLA OLIVEIRA CASTRO – OAB/SP 407.247 MARJORIE MONTENEGRO SMITH SANTOS – OAB/SP 440.148
RELATOR	CONSELHEIRO JOSÉ CARLOS NOVELLI

JULGAMENTO SINGULAR

1. Trata-se de proposta de representação de natureza externa com pedido de tutela de urgência, protocolada como documentação, oferecida pela pessoa jurídica **CS Brasil Transportes de Passageiros e Serviços Ambientais Ltda**, apontando supostas irregularidades no edital da Concorrência Eletrônica n. 010/2024/PMC, destinada à “contratação de empresa para execução de serviço de destinação final dos resíduos sólidos domiciliares, comerciais e resíduos de limpeza urbana do município de Cuiabá-MT em aterro sanitário devidamente licenciado”.
2. Licitação anterior com o mesmo objeto, na forma de Pregão Eletrônico (033/2024/PMC), foi impugnada em outra Representação proposta pela mesma postulante (Processo n. 191.000-0/2024). Na ocasião, deferi tutela de urgência determinando a suspensão do certame, com fundamento na inadequação do pregão para serviços que demandam soluções inovadoras, como o planejamento de melhorias em políticas públicas.
3. Antes da homologação da tutela de urgência, a Prefeitura de Cuiabá revogou o pregão, acarretando a extinção do processo por perda do objeto. Posteriormente, publicou o edital da Concorrência Eletrônica n. 010/2024/PMC, ora impugnado, com objeto idêntico ao da licitação anterior.





4. A representante sustenta que o novo edital reproduz diversas irregularidades já apontadas no edital anterior, as quais detalha em sua petição.
5. Primeiramente, afirma que a cláusula “12.1.20” do Anexo III do novo edital, que atribui à contratada a obrigação de “planejar melhoria da Política de Resíduos Sólidos na economia verde no município de Cuiabá,” demanda a formulação de proposta técnica, tornando inadequado o critério de julgamento por menor preço, ainda que adotada a modalidade de Concorrência.
6. Além disso, aponta como irregular a manutenção da restrição à formação de consórcios, argumentando que a justificativa apresentada no edital é insuficiente, considerando o caráter divisível das obrigações contratuais.
7. A representante também contesta o item 2.6 do edital, que impõe à contratada a obrigação de instalar uma estação de transbordo de resíduos devidamente licenciada, caso o aterro sanitário esteja localizado a mais de 10 km da zona urbana de Cuiabá, além de atribuir-lhe a responsabilidade pelo transporte dos resíduos desse local até o destino final. Em sua perspectiva, tal exigência compromete a competitividade do certame, pois favoreceria a proprietária do único aterro sanitário situado dentro do limite exigido, ao isentá-la dos custos adicionais relacionados à instalação da estação e ao transporte.
8. A postulante impugna, ainda, a cláusula que prevê a sanção de impedimento temporário de licitar ou contratar com o Município em caso de interposição de recursos manifestamente protelatórios, alegando que a previsão não encontra respaldo legal, é desproporcional e desincentiva o exercício do direito de recorrer.
9. Acrescenta que, ao prever a obrigação de contratação dos seguros eventualmente solicitados pela matriz de risco contratual, o edital não especificou os tipos de cobertura exigidos, o que inviabilizaria a formulação de propostas pelos licitantes.
10. Por fim, sugere que a realização do certame nos últimos meses do mandato do Prefeito não seria razoável e prejudicaria a lisura do processo licitatório.
11. Com base nesses argumentos, requer a concessão de tutela de urgência para a suspensão imediata da Concorrência Eletrônica n. 010/2024/PMC e de todos os atos dela decorrentes, com posterior confirmação no mérito, e a anulação integral do certame.





12. Em decisão inicial¹, determinei a intimação do Prefeito de Cuiabá, Sr. Emanuel Pinheiro, e do Secretário-Adjunto Especial de Licitações e Contratos de Cuiabá, Sr. Agmar Divino Lara de Siqueira, para a apresentação de manifestação prévia.

13. Em sua manifestação², o Prefeito suscitou, preliminarmente, a impossibilidade de deferimento da tutela de urgência, alegando a irreversibilidade da medida. No mérito, defendeu que a vedação à participação de consórcios encontra amparo na legislação de regência e foi devidamente justificada no processo licitatório. Quanto à atuação da contratada no aprimoramento das políticas públicas de saneamento, afirmou tratar-se de obrigação meramente acessória, que não exige a elaboração de proposta técnica, estando alinhada aos objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

14. Em relação à cláusula que impõe a instalação de uma estação de transbordo para empresas que não possuam aterros sanitários próximos à zona urbana de Cuiabá, afirmou que a medida foi embasada no Estudo Técnico Preliminar e busca viabilizar a participação de tais empresas no certame, sem transferir os custos operacionais à Administração. No tocante à exigência de seguros, esclareceu que a matriz de riscos prevista no termo de referência e na minuta contratual especifica os riscos de responsabilidade da contratada que devem ser cobertos pela apólice securitária.

15. Por fim, argumentou que a cláusula que prevê sanção por recursos protelatórios foi incluída com o objetivo de prevenir a interrupção dos serviços essenciais, argumentando que qualquer procedimento sancionatório respeitaria o devido processo legal. Concluiu postulando o indeferimento da tutela de urgência e a declaração de improcedência da representação.

16. **É o relatório.**

17. **Decido.**

18. Conforme art. 195 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas (RITCE)³, compete ao Relator realizar o juízo de admissibilidade das Representações.

¹ Doc. 542241/2024.

² Doc. 544188/2024.

³ Art. 195. As representações de natureza externa e interna deverão ser autuadas mediante protocolo no Tribunal e encaminhadas ao Relator para exame de admissibilidade.





19. Essa análise inclui a verificação dos pressupostos de procedibilidade previstos no art. 33 do Código de Processo de Controle Externo (CPCE)⁴ e, no caso específico das Representações de Natureza Externa, os requisitos dos art. 191 e 192 do RITCE⁵.

20. No caso em tela, embora a petição tenha sido inicialmente protocolada como documentação complementar ao Processo n. 191.000-0/2024, ela se refere a um novo e autônomo processo licitatório, realizado sob modalidade distinta. Ademais, a representação anterior foi extinta sem resolução de mérito em razão da perda do objeto.

21. Diante disso, a petição será recebida como uma nova proposta de representação de natureza externa e se submeterá aos pressupostos de admissibilidade correspondentes.

22. Considerando que a postulação envolve supostas irregularidades na aplicação de normas legais sobre licitações e contratos, restam atendidos os pressupostos de legitimidade e interesse, em conformidade com os art. 33, I, do CPCE e 191, III, do RITCE.

23. No que concerne aos demais requisitos regimentais, verifica-se que a representação foi proposta em face de responsáveis sujeitos à jurisdição do Tribunal de Contas e envolvendo matéria devidamente inserida no âmbito de competência desta Corte. De igual modo, a postulação contém linguagem clara e objetiva e veio instruída com a identificação do objeto representado, além de indícios da suposta irregularidade, nos moldes do art. 192 do RITCE.

24. Dessa forma, a representação de natureza externa deve ser **admitida**, tornando necessário o exame do pedido de tutela de urgência.

25. Nos termos do art. 38 do CPCE, a tutela provisória de urgência pode ser concedida de ofício ou a requerimento da parte, do Ministério Público de Contas ou da unidade técnica de controle externo, desde que haja suporte probatório mínimo das alegações e o perigo

⁴ Art. 33. O ato postulatório tem de: I - ser formulado por sujeito com legitimidade e interesse.

⁵ Art. 191. As representações de natureza externa poderão ser propostas: I - por qualquer autoridade pública federal, estadual ou municipal; II - por responsáveis pelos controles internos dos órgãos públicos, exceto do próprio Tribunal de Contas; III - por qualquer licitante, contratado, pessoa jurídica ou física, contra irregularidades na aplicação das normas legais sobre licitações e contratos; IV - qualquer pessoa legitimada por lei específica.

Art. 192. A representação de natureza externa deverá se referir a administrador, responsável ou interessado sujeito à jurisdição do Tribunal, ser redigida em linguagem clara e objetiva, conter o nome legível do representante, qualificação e endereço, e estar acompanhada de indício de irregularidade ou ilegalidade representada.





de retardamento, dificuldade ou perda da efetividade das ações de controle, fiscalização e inspeção, ou de ocorrência e agravamento de danos ao erário, de difícil ou impossível reparação, nos moldes do art. 39⁶.

26. Deve-se, ainda, verificar a ausência do perigo de dano inverso, ou seja, é preciso analisar se a concessão da medida acautelatória poderá causar mais prejuízos à sociedade ou à própria Administração Pública que seu indeferimento.

27. No caso concreto, mediante análise superficial, própria desta fase do procedimento, não se constata a plausibilidade necessária ao deferimento da tutela de urgência.

28. Em primeiro lugar, o art. 15 da Lei n. 14.133/2021 admite a possibilidade de vedação à participação de consórcios em licitações, desde que justificada no processo licitatório, tratando-se de decisão inserida no âmbito da discricionariedade administrativa⁷.

29. No caso dos autos, em que pese a irresignação da representante, a restrição foi motivada no item 8.8 do Termo de Referência⁸, e, ainda que a adequação e a razoabilidade da justificativa possam ser discutidas em análise meritória, sua avaliação detalhada ultrapassaria os limites cognitivos desta fase preliminar.

30. Nota-se que a representante tenta embasar o apontamento em uma suposta contradição existente no edital anterior, mencionada na decisão singular que determinou a suspensão do certame correspondente. Todavia, a contradição anterior foi afastada no novo certame, sendo oportuno destacar que o processo anterior foi extinto sem resolução de mérito, de modo que não houve pronunciamento definitivo acerca da questão.

31. Certo é que, ausente irregularidade manifesta e passível de constatação em sede de cognição sumária, eventual avaliação sobre a adequação ou insuficiência das justificativas apresentadas pela Administração configura matéria de mérito, a ser devidamente examinada na fase processual oportuna.

⁶ Art. 39. A tutela provisória de urgência supõe a existência de suporte probatório mínimo da verossimilhança das alegações e o perigo de: I - retardamento, dificuldade ou perda da efetividade nas ações de controle, fiscalização ou inspeção; II - agravamento da lesão ou ocorrência de danos ao erário, de difícil ou impossível reparação.

⁷ TCU. Acórdão 3654/2012-Segunda Câmara. Relator: Marcos Bemquerer.

⁸ Doc. 542187/2024, p. 106.





32. O art. 122, §2º, da Lei Geral de Licitações⁹ também admite expressamente que o edital da licitação vede, restrinja ou estabeleça condições para a subcontratação, o que, em princípio, afasta a suposta ilegalidade relativa à fixação de limite percentual.

33. Quanto à cláusula que prevê a atuação da contratada no planejamento de "melhoria da Política de Resíduos Sólidos na economia verde do município de Cuiabá", observa-se que, embora inicialmente se tenha considerado essa previsão de difícil padronização, justificando a suspensão do certame anterior pela incompatibilidade com a modalidade de prego, não se verificam, no presente caso, elementos que demonstrem a necessidade de julgamento por técnica e preço, como sugere a representante.

34. De acordo com o art. 36, §1º, da Lei n. 14.133/2021, o critério de julgamento por técnica e preço é aplicável apenas quando o estudo técnico preliminar demonstrar que a avaliação e ponderação da qualidade técnica das propostas que superem os requisitos mínimos do edital são relevantes para os fins administrativos almejados.

35. Na hipótese, a previsão editalícia parece envolver uma obrigação meramente acessória, sem qualquer impacto na classificação dos licitantes. E não há evidências de que a atuação da contratada no planejamento de políticas públicas de resíduos, nos moldes estabelecidos no edital, exija a elaboração de proposta técnica, tanto que o estudo técnico preliminar não indica tal necessidade.

36. O edital, na verdade, parece se referir apenas à contribuição eventual da contratada, que, por sua experiência no setor, pode fornecer subsídios pontuais à Administração Municipal para que esta promova aprimoramentos nas políticas públicas setoriais, de acordo com sua conveniência e oportunidade, o que é corroborado pela documentação anexa à manifestação prévia apresentada pelo Prefeito¹⁰.

⁹ Art. 122. Na execução do contrato e sem prejuízo das responsabilidades contratuais e legais, o contratado poderá subcontratar partes da obra, do serviço ou do fornecimento até o limite autorizado, em cada caso, pela Administração. §2º Regulamento ou edital de licitação poderão vedar, restringir ou estabelecer condições para a subcontratação.

¹⁰ Doc. 544188/2024, p. 25.





37. Tal como redigida, a obrigação não exige a elaboração ou avaliação de propostas técnicas prévias, configurando uma medida acessória e reservada à fase de execução contratual. Também não se revela, a princípio, irrazoável, especialmente à luz do princípio do desenvolvimento sustentável, previsto no art. 5º da Lei n. 14.133/2021.

38. A obrigação também não é inédita, na medida em que foi prevista em licitação anterior com o mesmo objeto (Pregão Presencial/SRP n. 003/2022/PMC), cujo edital trazia a seguinte redação:

"7.27. O CONTRATADO deverá apoiar a Administração Pública no aperfeiçoamento da Política de Resíduos Sólidos do Município de Cuiabá, fornecendo dados e informações disponíveis, no sentido de impulsionar as ações do Contratante destinadas à promoção das políticas públicas de fomento à coleta seletiva, educação ambiental e reciclagem de materiais."

39. Além disso, a cláusula foi devidamente esclarecida pela Administração, a teor das informações disponíveis na plataforma BLL Compras¹¹, reforçando seu caráter acessório e a ausência de impacto nos critérios de julgamento ou na classificação dos licitantes. Assim, questionamentos mais aprofundados quanto à adequação da previsão editalícia devem ser reservados à fase de mérito.

40. Quanto à suposta indefinição das coberturas securitárias a serem contratadas pelos licitantes, a cláusula editalícia correspondente (10.3) faz referência expressa aos "seguros eventualmente solicitados pela matriz de risco contratual." Essa matriz consta tanto na minuta do contrato quanto no termo de referência, possibilitando aos licitantes a identificação dos riscos sob sua responsabilidade que deveriam integrar a cobertura securitária exigida, razão pela qual não se verifica o vício alegado pela representante.

41. No que diz respeito à previsão de sanção pela interposição de recursos manifestamente protelatórios, ainda que o tema demande análise mais aprofundada no mérito, não se identifica a periculosidade necessária para justificar a intervenção cautelar.

42. Isso porque a cláusula em questão não impediu o exercício do direito de impugnação ou de recurso pelos licitantes, os quais tiveram todos os questionamentos respondidos pela Administração Pública sem a aplicação de qualquer sanção, como se infere de simples consulta ao processo licitatório junto ao portal BLL Compras.

¹¹ <https://lanceeletronico.blob.core.windows.net/processfiles/5abf9505da6a476caac277762f77b3f0.pdf>





43. Diante disso, e tendo em conta o princípio de que *não há nulidade sem prejuízo*, não se justifica, neste momento, a intervenção excepcional desta Corte de Contas em relação à cláusula impugnada.

44. Superados esses tópicos, procedo à análise sumária da tese de irregularidade da cláusula que exige, na hipótese de o aterro sanitário estar localizado a mais de 10 km da zona urbana de Cuiabá, a instalação de uma estação de transbordo de resíduos pela contratada. Segundo a representante, tal previsão seria indevidamente restritiva, afetando a competitividade do certame, pois favoreceria a proprietária do único aterro situado dentro do raio estabelecido no edital, ao isentá-la de custos adicionais de instalação e transporte.

45. Em que pese o esforço argumentativo da representante, a medida adotada pela Administração Municipal tem por objetivo justamente viabilizar a participação de empresas que não possuem aterros próximos, algo que, de outra forma, seria impraticável, como bem apontado na manifestação prévia apresentada pelo Prefeito. Tal condicionante se revela razoável para conciliar a exigência de mínima competitividade com a necessidade de se garantir a continuidade dos serviços de destinação final de resíduos sólidos sem impor custos operacionais desproporcionais ao erário.

46. Evidentemente, não se pode exigir que a Administração Municipal transporte diariamente toneladas de resíduos sólidos a distâncias exorbitantes, muito além do perímetro urbano de Cuiabá, o que acarretaria aumento significativo das despesas públicas e afetaria negativamente o interesse coletivo. Do mesmo modo, não seria razoável atribuir ao Município, de imediato, a obrigação de arcar com os custos de instalação de uma estação de transbordo, especialmente diante da existência de um aterro próximo que atenderia às necessidades coletivas sem despesas públicas adicionais.

47. Exigir que a administração construa, desde logo e com recursos próprios, uma infraestrutura de transbordo, ou que custeie o transporte dos resíduos a aterros distantes, configuraria um esforço artificial e inadequado para igualar as condições entre licitantes. Afinal, não se pode ignorar que as diferenças existentes resultam de escolhas estratégicas de investimento realizadas em um contexto mercadológico, as quais são de exclusiva responsabilidade dos agentes privados envolvidos.





48. Por consequência, longe de promover a igualdade entre os licitantes, a medida beneficiaria injustificadamente empresas que, por decisão própria, optaram por não investir previamente na região, transferindo à Administração os ônus decorrentes do planejamento privado, em detrimento dos princípios da impessoalidade, do interesse público, da eficiência e da economicidade.

49. Observados os princípios da supremacia e da indisponibilidade do interesse público, pilares do regime jurídico administrativo, a licitação deve ser compreendida como um meio para o alcance dos objetivos constitucionais da Administração Pública, e não como um mecanismo para corrigir assimetrias de mercado que não impactem negativamente os interesses públicos primários.

50. Nessa perspectiva, a imposição de compensações concorrenciais imediatas, com o propósito exclusivo de "equilibrar" o processo licitatório, extrapolaria os limites da razoabilidade, além de comprometer os princípios de economicidade e do interesse público com a imposição de um ônus operacional e financeiro injustificado.

51. Portanto, à luz da análise sumária própria desta fase processual, a cláusula impugnada aparenta ser uma solução razoável e proporcional para viabilizar a mínima competitividade no certame, sem comprometer os interesses prementes da administração pública e da sociedade cuiabana. Logo, não se verifica a plausibilidade fática e jurídica necessária para justificar a intervenção cautelar desta Corte.

52. Por fim, em razão do princípio da impessoalidade, a Administração Pública, como instituição contínua e permanente, não se confunde com o mandato político de seus gestores, razão pela qual não há óbice legal à realização de licitações nos últimos meses do mandato do atual Chefe do Poder Executivo, salvo se comprovada má-fé ou desvio de finalidade, o que não se pode aferir nesta fase de cognição sumária.

53. Além da ausência de probabilidade do direito, a pretensão cautelar encontra obstáculo no perigo de dano inverso.

54. O art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) atribui ao órgão de controle a obrigação de considerar as consequências práticas da decisão, ponderando a necessidade e a adequação das medidas impostas, inclusive em face das possíveis alternativas.





55. Além disso, nos termos do art. 147, parágrafo único, da Lei n. 14.133/2021, ainda que identificadas possíveis irregularidades no procedimento licitatório ou na execução contratual, se a suspensão não se revelar a medida mais compatível com o interesse público, deve o poder público optar pela continuidade do contrato, sem prejuízo da reparação de perdas e danos, da apuração de responsabilidades e da aplicação das penalidades cabíveis.

56. Assim, a essencialidade do serviço público de destinação final de resíduos sólidos, cuja suspensão poderia acarretar prejuízos significativos à Administração Pública e à sociedade, também conduz ao indeferimento da medida acautelatória, sem prejuízo de eventual reanálise à luz de novas informações.

57. Ante o exposto, com fulcro nos artigos 96, inciso IX, 97, inciso I e 195 do RTICE c/c art. 38 e 39 do CPCE, **DECIDO** no sentido de **admitir** a representação de natureza externa e **indeferir**, por ora, o pedido de tutela provisória de urgência.

58. **Publique-se.**

59. Após, à Secretaria de Controle Externo de Obras e Infraestrutura para análise e manifestação.

Cuiabá, 26 de novembro de 2024.

(assinatura Digital)¹²
CONSELHEIRO JOSÉ CARLOS NOVELLI
Relator

¹² Documento assinado por assinatura Digital baseada em certificado Digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006.

