Processo: 20784e26 - Doc. 36 - Documento Assinado Digitalmente por: CAMILA VASQUEZ GOMES NEGROMONTE - 24/08/2026 10:00:50
Acesse em: https://e-pub.tcm.ba.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 0d1cccbd-01ae-46ac-99f1-36fcf56e5d6e

DENÚNCIA COM MEDIDA CAUTELAR
Processo TCM nº **20784e26** (Anexos Processos TCM nº 22316e26 e 23609e26)
Recurso de **Agravo nº 23819e26**
Agravante: Sr. **Marcelo Gusmão Pontes Belitardo – Prefeito do Município de Teixeira de Freitas**
Exercício Financeiro de **2026**
Relatora: **Cons. Camila Vasquez**

DECISÃO

Trata-se de Recurso de Agravo interposto pelo **Sr. Marcelo Gusmão Pontes Belitardo**, **Prefeito do Município de Teixeira de Freitas, no exercício financeiro de 2026**, em face de **decisão monocrática** (doc. 23) proferida por esta Relatoria em 30 de julho de 2026, que **deferiu a medida cautelar** pleiteada pela denunciante M. A. da Silva Consultoria Empresarial Ltda. e determinou ao gestor municipal a **imediata suspensão** da Concorrência Eletrônica nº 012/2026, na fase em que se encontrar, devendo o gestor municipal se abster de dar prosseguimento ao certame nas condições em que se encontra, especialmente proceder com a homologação do resultado ou assinar contrato administrativo, até que haja o enfrentamento do mérito da Denúncia por esta Corte de Contas.

A denunciante noticia inconsistências objetivamente entre o Edital, o Termo de Referência, o Estudo Técnico Preliminar, a planilha orçamentária e o Relatório de Cotação do certame, que culminam em cláusulas restritivas de competitividade da Concorrência Eletrônica nº 012/2026, cujo objeto consiste em "*Contratação de empresa especializada para execução dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos urbanos no município de Teixeira de Freitas – BA*".

Nesta toada, sustentam a existência de supostas irregularidades no instrumento convocatório que comprometeriam a participação dos licitantes no certame, quais sejam: i) necessidade de definição de matriz objetiva para aceitação das propostas; ii) insuficiência de informações para a elaboração e avaliação isonômica do plano de trabalho; iii) excesso de formalismo e desproporcionalidade das hipóteses de inaptidão; iv) inversão das fases do procedimento licitatório, inclusive quanto à prova de conceito; e v) ausência de rastreabilidade e de análise crítica da estimativa de preços.

Recebido o Processo TCM nº 20784e26, entendeu esta Relatora que seria prudente a prévia oitiva do Denunciado, para esclarecimentos acerca dos fatos narrados na inicial. Por esta razão, foi proferida decisão monocrática (doc. 15), com base no art. 9º, da Resolução TCM nº 1.455/2022, determinando a notificação do Sr. Marcelo Gusmão Pontes Belitardo para, no prazo de 05 (cinco) dias, prestar as informações que entendesse pertinentes e juntar aos autos a íntegra do Processo Administrativo pertinente à Concorrência Eletrônica nº 012/2026, inclusive sua fase interna, com específico esclarecimento das exigências contidas nos itens 6.8.6.1.1.3, 6.8.6.1.1.3.2 e 6.8.6.1.1.3.4, informando se existe levantamento geográfico, ou mapas de roteiros, ou se é necessário elaborar tal levantamento.

Cumpridas as formalidades de praxe necessárias à notificação do denunciado (docs. 17, 21 e 22), fora apresentada manifestação pelo gestor municipal, conforme protocolo TCM nº 21973e26, devidamente anexado aos autos, por meio da qual afirma que "*Em razão da natureza, da abrangência territorial e da complexidade logística dos serviços licitados, entendeu-se*

Processo: 20784e26 - Doc. 36 - Documento Assinado Digitalmente por: CAMILA VASQUEZ GOMES NEGROMONTE - 24/08/2026 10:00:50
Acesse em: https://e-pub.tcm.ba.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 0d1cccbd-01ae-46ac-99f1-36fcf56e5d6e

tecnicamente necessária a exigência de apresentação da Metodologia de Execução dos Serviços, composta por elementos aptos a evidenciar o planejamento operacional da solução proposta" e que "*As exigências constantes dos subitens questionados não foram estabelecidas de forma aleatória ou dissociada do objeto da contratação*".

Segue afirmando que "*a exigência de apresentação de mapas georreferenciados, memoriais descritivos, coordenadas geográficas, divisão espacial dos setores, roteirização logística e demais elementos técnicos não constitui finalidade em si mesma, tampouco representa mera formalidade documental*", mas que "*consistem em ferramentas de planejamento operacional destinadas a demonstrar a forma como a licitante pretende organizar a execução dos serviços, possibilitando a compreensão da distribuição territorial das atividades, da alocação de equipes e equipamentos, da definição dos itinerários operacionais e da estratégia logística a ser empregada durante a execução contratual*".

Ademais, reconhece que "*a Administração Municipal não dispõe de serviços de levantamento geográfico, projeto executivo ou plano operacional previamente elaborado contendo a definição das rotas, da setorização territorial, da distribuição operacional dos serviços e da organização logística necessária a execução do objeto licitado*". Porém, afirma que "*não configura deficiência do planejamento da contratação, tampouco evidencia a transferência as licitantes de atribuições que incumbiriam ao Poder Público*".

Registra-se que, neste ínterim, fora apresentada a esta Corte de Contas a Denúncia com medida cautelar TCM nº 22316e26, pela empresa R4 Engenharia Ltda., que trata, igualmente, de supostas irregularidades na condução da Concorrência Eletrônica nº 012/2026. Neste processo, a empresa denunciante questiona, primeiramente, a contradição interna quanto à ordem das fases do procedimento, uma vez que o Edital declara adotar a inversão de fases, com habilitação anterior ao julgamento, mas a justificativa apresentada descreve o rito ordinário.

Adiante, afirma que a denominada "prova de conceito" corresponde, materialmente, a verdadeiro projeto operacional pré-executivo, exigindo mapas georreferenciados, setores e rotas, coordenadas, percursos produtivos e improdutivos, dimensionamento de equipes e equipamentos, memórias de cálculo, demonstração de plataforma de software, plano de contingência, PGR, PCMSO, cronograma de treinamento e arquivos editáveis em formatos específicos, cujo prazo originário para apresentação desse complexo conjunto documental fora de apenas 05 (cinco) dias úteis, sendo posteriormente o prazo modificado para apenas 24 (vinte e quatro) horas, conforme Aviso de Retificação de 10 de julho de 2026, sem que tenha ocorrido a alteração da data da sessão, tampouco a republicação do Edital com reabertura integral do prazo para formulação das propostas.

Ademais, afirma evidências de contradições quanto à vigência e ao horizonte econômico do contrato, a inexistência da matriz de alocação de riscos anunciada no Termo de Referência, a indefinição da unidade de destinação final e das distâncias operacionais necessárias à roteirização, bem como a ausência de disciplina completa para a participação de empresas reunidas em consórcio.

Também aponta inconsistências relevantes na estrutura econômico financeira do certame, uma vez que a planilha de BDI apresenta percentuais inconciliáveis para o ISS; além de não terem sido localizadas as composições analíticas dos custos unitários que sustentaram o orçamento oficial; o Edital impôr piso mínimo de 117,73% para encargos sociais; e a previsão de

Processo: 20784e26 - Doc. 36 - Documento Assinado Digitalmente por: CAMILA VASQUEZ GOMES NEGROMONTE - 24/08/2026 10:00:50
Acesse em: https://e-pub.tcm.ba.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 0d1cccbd-01ae-46ac-99f1-36fcf56e5d6e

regras de preços, quantitativos e cronograma que engessam cumulativamente as propostas sem que a Administração tenha disponibilizado a correspondente base analítica.

Tendo em vista a evidente conexão das matérias tratadas nas Denúncias, posto que ambas se destinam a discutir a Concorrência Eletrônica nº 012/2026, entende esta Relatoria por determinar o apensamento do processo TCM nº 22316e26 aos autos do Processo TCM nº 20784e26, para tramitação, apreciação e julgamento em conjunto, conforme art. 150, II do Regimento Interno desta Corte de Contas.

Recebidas as denúncias, entendeu esta Relatoria pela por deferir a medida cautelar pleiteada (doc. 23), determinando ao gestor municipal a imediata suspensão da Concorrência Eletrônica nº 012/2026, na fase em que se encontrar, devendo o gestor municipal se abster de dar prosseguimento ao certame nas condições em que se encontra, especialmente proceder com a homologação do resultado ou assinar contrato administrativo, até que haja o enfrentamento do mérito da Denúncia por esta Corte de Contas.

Irresignado com o deferimento da medida cautelar, o gestor municipal interpôs **Recurso de Agravo, tombado sob TCM nº 23819e26,** buscando a reforma da decisão argumentando, em síntese: a) o critério de julgamento permanece sendo o menor preço global; b) o plano de trabalho e a prova de conceito seriam exigidos apenas do licitante provisoriamente vencedor, para aferição de exequibilidade operacional; c) a elaboração de rotas e métodos logísticos integraria a expertise da futura contratada; d) as 22 inabilitações decorreriam de falhas documentais, não da prova de conceito; e) a inversão de fases estaria prevista e justificada no edital e no termo de referência; f) a estimativa de preços teria sido baseada em cotações, bases oficiais, contratações similares e tratamento estatístico; g) a suspensão impediria a conclusão da licitação antes do término do contrato vigente.

Com isto, requer a esta Relatoria que, no exercício do juízo de retratação, nos termos do art. 317 do Regimento Interno do TCM/BA, revogue integralmente a medida cautelar que determinou a suspensão do curso da Concorrência Eletrônica nº 012/2026.

Após a concessão da medida cautelar, houve o ingresso da Denúncia nº 23609e26, formulada pela IFC Engenharia Ltda., cujo objeto é idêntico às demais denúncias.

Recebido o recurso, vieram os autos para decisão acerca do Agravo interposto.

É o relatório.

A controvérsia da Representação cinge-se à análise da legalidade de cláusulas do edital da Concorrência Eletrônica nº 12/2026, eis que teriam o condão de restringir o caráter competitivo do certame.

Fora destacado na medida cautelar deferida possível transformação do critério de menor preço em julgamento por técnica e preço, em razão da avaliação do plano de trabalho por notas, além da insuficiência do projeto básico e do termo de referência, especialmente pela ausência de mapas, levantamentos geográficos e roteiros. Houve destaque, ainda, a possível transferência às licitantes de encargos de planejamento que caberiam à Administração; excesso de formalismo e desproporcionalidade das exigências editalícias; possível contradição quanto à inversão das fases do procedimento; ausência de rastreabilidade suficiente da estimativa de

Processo: 20784e26 - Doc. 36 - Documento Assinado Digitalmente por: CAMILA VASQUEZ GOMES NEGROMONTE - 24/08/2026 10:00:50
Acesse em: https://e-pub.tcm.ba.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 0d1cccbd-01ae-46ac-99f1-36fcf56e5d6e

preços, contexto que pode ter desencadeado na inabilitação de 22 licitantes, considerado indício de restrição à competitividade.

No presente caso, embora esta Relatoria tenha identificado, em sede de cognição sumária, indícios de possível irregularidade nas cláusulas editalícias com efeito concreto no aspecto competitivo do certame, cumpre reconhecer que, em sede de Recurso de Agravo, o gestor municipal trouxe aos autos elementos fáticos e contextuais que demandam reavaliação do panorama anteriormente examinado, impondo a esta Relatoria o dever de proceder ao reexame dos pressupostos que fundamentaram a concessão da medida cautelar.

A respeito da inabilitação de 22 licitantes, o Prefeito Municipal destacou que ocorreram sem nexo de causalidade em relação aos pontos fulcrais da decisão cautelar, visto que as inabilitações decorreriam de falhas documentais, não da prova de conceito ou o denominado plano de trabalho. Em outros termos, a precariedade de informações a respeito de mapas, levantamentos geográficos e roteiros não teria conexão direta com as inabilitações.

Tal informação revela, ao menos em sede de cognição não exauriente, a existência de elemento concreto apto a afastar o cenário hipotético de absoluta falta de competitividade no certame e justifica o afastamento da conclusão cautelar inicialmente adotada.

Dando seguimento, o exame do agravo revela circunstância de particular relevância: o objeto da licitação envolve **serviços de limpeza urbana, coleta, varrição, roçagem, transporte e destinação de resíduos sólidos**, cuja prestação possui natureza contínua e repercussão direta sobre a saúde pública e a salubridade urbana. A manutenção da suspensão da licitação impediria a conclusão do certame antes do término do contrato em vigência, o que ensejaria **risco de dano maior ao Município e sua população do que a busca pela legalidade estrita**, pois se trata de serviço público essencial de interesse primário.

Conforme informado nos autos, o contrato atualmente responsável pela execução dos serviços tem vigência até **29 de agosto de 2026**. A manutenção da suspensão integral da licitação, portanto, poderá impedir a conclusão do procedimento e a formalização tempestiva de nova contratação, criando risco concreto de interrupção ou grave comprometimento da coleta e do manejo dos resíduos sólidos.

Nesse cenário, verifica-se a existência de *periculum in mora reverso* consubstanciado no risco de imposição de prejuízos relevantes e de difícil reparação não apenas à Administração Municipal, mas também à coletividade local. Embora a suspensão cautelar busque prevenir eventual contratação fundada em edital possivelmente irregular, sua manutenção, diante da proximidade do término do contrato vigente, poderá produzir dano de maior alcance à coletividade, mediante acúmulo de resíduos, prejuízo à higiene urbana, aumento dos riscos sanitários e comprometimento da proteção ambiental.

A jurisprudência reconhece que a suspensão de licitação voltada à prestação de serviços de coleta de resíduos pode prejudicar a continuidade de serviço público essencial e gerar risco à ordem e à saúde pública, caracterizando perigo de dano inverso:

> AGRAVO DE INSTRUMENTO – Mandado de segurança – Concorrência Pública – Coleta de lixo – Irregularidades alegadamente existentes na proposta declarada vencedora – Documentos que não puderam ser analisados pelos demais licitantes, senão após a declaração de proposta vencedora – Pedido de liminar de suspensão do processo licitatório indeferido em primeiro grau – Serviço público de natureza essencial – Suspensão

Processo: 20784e26 - Doc. 36 - Documento Assinado Digitalmente por: CAMILA VASQUEZ GOMES NEGROMONTE - 24/08/2026 10:00:50
Acesse em: https://e-pub.tcm.ba.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 0d1ccbd-01ae-46ac-99f1-36fcf56e5d6e

> do certame que prejudicará a continuidade do serviço – Risco de lesão à ordem e à saúde pública – Periculum in mora reverso. Decisão mantida. Recurso desprovido.
> (TJ-SP - Agravo de Instrumento: 22083719520248260000 Limeira, Relator.: Francisco Shintate, Data de Julgamento: 11/09/2024, 7ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 11/09/2024)

Também se reconhece que a interrupção da coleta de resíduos sólidos, diante da ausência de demonstração suficiente da ilegalidade alegada, pode justificar a revogação da tutela provisória em razão do *periculum in mora reverso*:

> AGRAVO DE INSTRUMENTO. MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. SERVIÇO PÚBLICO ESSENCIAL. INTERRUPÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. PRINCÍPIOS DA CONTINUIDADE DO SERVIÇO PÚBLICO E DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO. ANTECIPAÇÃO DA TUTELA RECURSAL. REQUISITOS AUSENTES. PERIGO DE DANO INVERSO. A concessão da tutela de urgência depende da existência de relevantes fundamentos e provas capazes de demonstrar a probabilidade do direito (*fumus boni iuris*), bem como a possibilidade de ineficácia do provimento, caso ela seja deferida apenas ao final da ação (*periculum in mora*). O princípio da continuidade impõe a prestação ininterrupta do serviço público, tendo em vista o dever do Estado de satisfazer e promover direitos fundamentais. Dessa forma, tendo a empresa vencedora iniciado a prestação de serviços públicos essenciais, quais sejam serviços de corte e religação do fornecimento de água e outras atividades correlatas, mostra-se temerária a concessão de liminar a fim de suspender a contratação e a execução dos referidos servidos. Recurso conhecido e provido.
> (TJ-MG - AI: 10000171075666001 MG, Relator: Gilson Soares Lemes, Data de Julgamento: 27/07/2018, Data de Publicação: 30/07/2018)

A análise deve ser realizada, ainda, à luz dos arts. 20, 21 e 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. O art. 20 estabelece:

> *Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.*
> *Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.*

Assim, a suspensão integral do certame não pode ser examinada apenas sob a perspectiva abstrata da preservação da legalidade, sem consideração dos efeitos concretos que dela poderão decorrer. É necessário avaliar se a medida permanece necessária e adequada diante da possibilidade de interrupção de serviço essencial e da existência de alternativas menos gravosas, como o prosseguimento do procedimento exclusivamente para evitar a descontinuidade da limpeza urbana, sem prejuízo da continuidade da fiscalização e da apuração das irregularidades apontadas. A esse respeito, o art. 21 da LINDB dispõe:

> *Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas.*
> *Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.*

A aplicação desse dispositivo recomenda que a medida cautelar seja ajustada de modo proporcional, pois a paralisação total do certame, sem solução operacional alternativa comprova-

Processo: 20784e26 - Doc. 36 - Documento Assinado Digitalmente por: CAMILA VASQUEZ GOMES NEGROMONTE - 24/08/2026 10:00:50
Acesse em: https://e-pub.tcm.ba.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 0d1ccbd-01ae-46ac-99f1-36fcf56e5d6e

damente disponível, poderá impor à coletividade ônus excessivo e incompatível com o interesse público primário. Também incide o art. 22 da LINDB:

> *Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.*
> *§1º. Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.*

No caso concreto, devem ser consideradas as dificuldades práticas inerentes à transição entre contratos, o prazo reduzido até o encerramento da avença vigente e a necessidade de assegurar a continuidade de política pública indispensável à população. A consideração dessas circunstâncias não implica afastamento do controle externo, tampouco validação antecipada das cláusulas questionadas, mas impede que a tutela cautelar produza resultado mais gravoso do que aquele que pretende evitar.

Embora tais elementos não sejam, por si sós, suficientes para afastar definitivamente eventual apuração acerca da regularidade, economicidade ou adequação dos preços pactuados, revelam-se aptos, ao menos em sede de cognição sumária, a autorizar o prosseguimento do certame. Contudo, **esta permissão não é reconhecimento da inexistência das irregularidades apontadas**, ou afastamento da competência desta Corte para examinar a legalidade, a economicidade, a competitividade e a adequação do procedimento.

O provimento parcial decorre exclusivamente da necessidade de evitar a interrupção de serviço público essencial. Ressalte-se, por óbvio, que tal conclusão não importa em reconhecimento da plena regularidade das contratações, tampouco impede a identificação de eventuais irregularidades que venham a ser constatadas no decorrer da instrução, oportunidade em que serão analisados de forma exauriente todos os elementos relacionados ao objeto da denúncia.

Desse modo, embora subsista a necessidade de aprofundamento da análise das questões suscitadas nas denúncias, a suspensão integral da Concorrência Eletrônica nº 012/2026, diante do término iminente do contrato vigente, revela-se inadequada neste momento, por configurar risco concreto de dano reverso à coletividade e à continuidade da prestação dos serviços de limpeza urbana.

Após a concessão da medida cautelar, houve o ingresso da Denúncia nº 23609e26, formulada pela IFC Engenharia Ltda., cujo objeto é idêntico às demais denúncias, motivo pelo qual esta Relatoria determina o apensamento do processo TCM nº 23609e26 aos autos do Processo TCM nº 20784e26 e 22316e26, para tramitação, apreciação e julgamento em conjunto, conforme art. 150, II do Regimento Interno desta Corte de Contas.

Por esta razão, diante dos elementos fáticos trazidos aos autos e com fulcro no art. 317, §2º do Regimento Interno, entende esta Relatoria por **DAR PROVIMENTO** ao **RECURSO DE AGRAVO nº 23891e26**, interposto pelo Sr. Marcelo Gusmão Pontes Belitardo – Prefeito do Município de Teixeira de Freitas, no exercício financeiro de 2026, e **exercer juízo de retratação para REVOGAR A MEDIDA CAUTELAR** concedida anteriormente, sendo assegurada a continuidade da Concorrência Eletrônica nº 012/2026, sem prejuízo da continuidade da instrução processual.

Determina-se à SGE a notificação do Agravante, para que tome conhecimento da presente decisão.

Publique-se.

Salvador, 10 de agosto de 2026.

Cons. Camila Vasquez
Relatora

Processo: 20784e26 - Doc. 36 - Documento Assinado Digitalmente por: CAMILA VASQUEZ GOMES NEGROMONTE - 24/08/2026 10:00:50
Acesse em: https://e-pub.tcm.ba.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 0d1cccbd-01ae-46ac-99f1-36fcf56e5d6e