

Processo: 1214288
Natureza: AGRAVO
Agravante: Departamento de Estradas e Rodagem de Minas Gerais – DER/MG
Processo de Origem: Denúncia n. 1210575
Procurador: Valmir Peixoto Costa, OAB/MG 91.693
RELATOR: CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO ADONIAS MONTEIRO

AGRAVO. DENÚNCIA. DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM DO ESTADO DE MINAS GERAIS. CONCORRÊNCIA. RECUPERAÇÃO FUNCIONAL DE PAVIMENTO RODOVIÁRIO. PRELIMINAR. ADMISSIBILIDADE. CONHECIMENTO. MÉRITO. EXIGÊNCIA DE INSTALAÇÃO DE USINA DE ASFALTO A QUENTE COM CAPACIDADE MÍNIMA DE 120 T/H. PRAZO DE 30 DIAS CONTADOS DA ORDEM DE INÍCIO. RESPONSABILIDADE DA CONTRATADA PELO LICENCIAMENTO AMBIENTAL. COMPATIBILIZAÇÃO ENTRE O PRAZO DE INSTALAÇÃO E O PROCEDIMENTO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL. DISTINÇÃO ENTRE INSTALAÇÃO FÍSICA, OPERAÇÃO DA USINA E USINAGEM DO CBUQ. ESCOLHA TÉCNICA INSERIDA NA DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO CONCRETA DE PREJUÍZO À COMPETITIVIDADE. PERIGO DA DEMORA REVERSO CONFIGURADO. NECESSIDADE DE RECUPERAÇÃO FUNCIONAL DA RODOVIA. PROVIMENTO AO RECURSO. REVOGAÇÃO DA MEDIDA CAUTELAR.

1. A exigência de instalação de usina de asfalto a quente no prazo de 30 dias contados da ordem de início, associada à atribuição à contratada da responsabilidade pelo licenciamento ambiental, quando passível de interpretação conforme a legislação ambiental, com distinção entre instalação física da estrutura, operação da usina e usinagem do Concreto Betuminoso Usinado a Quente - CBUQ, não se revela, em juízo cautelar, suficiente para justificar a suspensão do certame.

2. Evidenciadas a relevância regional da rodovia, o tráfego expressivo de veículos de carga, a deterioração do pavimento, os registros recentes de acidentes e os riscos à segurança dos usuários, fica caracterizado o perigo da demora reverso decorrente da manutenção da medida cautelar.

MINUTA DE ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros deste Colegiado, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

- I) conhecer, preliminarmente, do recurso interposto;
- II) dar, no mérito, provimento ao recurso para revogar a medida cautelar proferida nos autos da Denúncia n. 1210575;

- III) determinar a intimação do Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Minas Gerais - DER/MG, por intermédio do procurador do Estado, e do Sr. Matheus Guimarães Novais, diretor-geral do DER/MG, pelo DOC e por meio eletrônico;
- IV) determinar o arquivamento dos autos, cumpridas as disposições insertas nos arts. 407 e 408 do Regimento Interno.

Belo Horizonte, 8 de junho de 2026.

Adonias Monteiro
Relator

(assinado digitalmente)

I – RELATÓRIO

Trata-se de agravo interposto pelo Departamento de Rodagem do Estado de Minas Gerais - DER/MG, por intermédio do procurador do Estado de Minas Gerais, Dr. Valmir Peixoto Costa, em face da decisão que determinou a suspensão da Concorrência n. 2301762 000002/2026, deflagrada pelo DER/MG, cujo objeto consiste na contratação de empresa para recuperação funcional do pavimento na Rodovia MGC-455, trecho entroncamento BR-364 Planura - Pirajuba, com 24,10 km de extensão, com valor estimado em R\$ 11.780.990,11.

A decisão foi proferida nos autos da Denúncia n. 1210575 e referendada pela Segunda Câmara em sessão do dia 5/5/2026, cuja ementa compartilho a seguir, à peça n. 27 daqueles autos:

DENÚNCIA. MEDIDA CAUTELAR. CONCORRÊNCIA. RECUPERAÇÃO DE PAVIMENTO. EXIGÊNCIA DE INSTALAÇÃO DE USINA DE ASFALTO. PRAZO DE 30 (TRINTA) DIAS APÓS A ORDEM DE SERVIÇO. EXIGÊNCIA DE LICENÇA AMBIENTAL E OPERACIONAL. DECISÃO MONOCRÁTICA REFERENDADA.

1. A licença de instalação antecede a instalação, na sua literalidade, da usina de asfalto a quente para usinagem do CBUQ e fornecimento de massa asfáltica, pois a referida licença autorizada pelo órgão competente tem por fim delimitar o local de instalação da usina, de forma a proteger residências, hospitais, clínicas, centros de reabilitação, escolas, asilos, orfanatos, creches, clubes esportivos, parques de diversões e outras construções comunitárias, dos impactos causados por esta atividade poluidora, que opera com temperaturas elevadas, facilitando a volatilização de compostos químicos tóxicos que se dispersam pelo vento.

2. A Lei n. 15.190/2025, denominada Lei Geral do Licenciamento Ambiental, prevê, no art. 47, III, o prazo máximo de 3 (três) meses para a análise e emissão da Licença de Instalação – LI e da Licença de Operação – LO, razão pela qual o prazo de 30 (trinta) dias para a instalação e operacionalização da usina de asfalto se revela exíguo ou desarrazoado para o seu cumprimento, o que, na prática, impõe aos licitantes custos e riscos anteriormente à celebração do contrato.

Por fim, registro que o agravo deu entrada em meu gabinete no dia 8/6/2026, consoante informação disponível no SGAP.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

1. Admissibilidade

Consoante certidão disponível à peça n. 15, a contagem do prazo recursal teve início em 14/5/2026, ao passo que o agravo foi interposto em 2/6/2026, sendo, portanto, tempestivo, nos termos dispostos no art. 405, *caput*, do Regimento Interno¹.

Desse modo, considerando, ainda, que o recorrente possui legitimidade e interesse recursal e que, portanto, foram preenchidos os pressupostos de admissibilidade previstos no parágrafo único do art. 99 e no *caput* do art. 105 da Lei Complementar Estadual n. 102/2008 c/c os arts. 396 e 405 do Regimento Interno, conheço do agravo.

2. Mérito

Em síntese, o agravante sustenta que a decisão que concedeu a medida cautelar deve ser reformada, porque teria partido de premissa fática e jurídica equivocada quanto ao alcance das cláusulas editalícias questionadas.

Afirma que a cláusula 9.1.19 do edital e a cláusula 12.5 do modelo de contrato foram interpretadas de forma isolada, pois o edital não exigiria que as licitantes apresentassem, na fase de habilitação, usina de asfalto previamente instalada, licenciada ou disponível na região da obra. Defende que a obrigação de instalar a usina de asfalto a quente, com capacidade mínima de 120 t/h, possui natureza contratual e executória, recaindo apenas sobre a futura contratada, após a celebração do contrato e a emissão da ordem de início.

Aduz que o prazo de 30 dias previsto no item 9.1.19 do edital é contado a partir da ordem de início, e não da assinatura do contrato, da homologação do certame ou da adjudicação do objeto. Sustenta que a ordem de início constitui ato administrativo formal emitido pelo DER/MG somente quando satisfeitas as condições preliminares de mobilização técnica e administrativa, inclusive as providências relacionadas ao licenciamento do local.

Argumenta, ainda, que o instrumento convocatório dissocia a instalação física da usina de sua efetiva operação. Nesse ponto, afirma que a produção de Concreto Betuminoso Usinado a Quente - CBUQ somente será admitida após a obtenção das autorizações ambientais cabíveis, inexistindo autorização para funcionamento da usina sem o correspondente licenciamento ambiental.

Com base nessa distinção, o agravante defende que não haveria violação à Súmula n. 272 do Tribunal de Contas da União, pois a cláusula impugnada não importaria custos prévios às licitantes antes da celebração do contrato, tampouco constituiria exigência de habilitação ou critério de pontuação técnica. Segundo afirma, a obrigação questionada integra a fase de execução contratual e deverá ser considerada pela futura contratada na formação de sua proposta.

Sob o aspecto técnico, sustenta que a exigência de usina de asfalto a quente com capacidade mínima de 120 t/h é necessária à adequada execução do objeto, pois a recuperação funcional de pavimento rodoviário demanda fornecimento contínuo de massa asfáltica, controle de

¹ Art. 405. O agravo, que somente poderá ser interposto uma única vez, será dirigido ao relator do processo que contiver a decisão agravada, no prazo de 15 (quinze) dias, contados da ciência da decisão, e deverá conter:

temperatura, compactação adequada e regularidade das frentes de serviço, sob pena de comprometimento da qualidade e durabilidade da intervenção.

O agravante também cita precedente deste Tribunal, conforme Processo n. 1210532, de relatoria do conselheiro substituto Telmo Passareli, no qual teria sido indeferido pedido cautelar formulado pela mesma denunciante em face de cláusula semelhante inserida em edital do próprio DER/MG. Sustenta que, em atenção à segurança jurídica e à coerência decisória, cláusulas funcionalmente idênticas deveriam receber tratamento equivalente, salvo existência de distinção fática ou jurídica relevante.

Alega, ainda, a existência de perigo de dano inverso, uma vez que a suspensão integral do certame agrava a situação da Rodovia MGC-455, cuja deterioração comprometeria a segurança dos usuários, o escoamento da produção regional e a eficiência da atuação administrativa. Menciona, com fundamento na Nota Técnica n. 70/DER/ASSESSORIA/2026, que o trecho possui relevância regional, recebe tráfego expressivo de veículos de carga e teria registrado acidentes com vítimas entre novembro de 2025 e maio de 2026.

Ao final, requer a concessão de efeito suspensivo ao agravo e, no mérito, a reforma integral da decisão agravada. Subsidiariamente, pleiteia a concessão parcial de efeito suspensivo para autorizar a continuidade do certame, mediante inclusão de cláusula esclarecendo que o prazo de 30 dias para instalação da usina de asfalto a quente será contado a partir da emissão da respectiva Licença de Instalação pelo órgão ambiental competente.

Feitos os registros necessários, passo à análise do recurso.

Inicialmente, quanto ao pedido de atribuição de efeito suspensivo, julgo-o prejudicado, porquanto a apreciação de providência dessa natureza, em sede de agravo, confunde-se com o próprio mérito recursal, que está sendo submetido ao crivo do colegiado competente em tempo hábil.

A controvérsia recursal está centralizada na legalidade e na razoabilidade da exigência constante do item 9.1.19 do edital e da cláusula 12.5 do modelo de contrato.

O item 9.1.19 exige, para a execução da obra, a disponibilização de usina de asfalto a quente com capacidade de 120 t/h e prevê que a contratada deverá instalar a usina no prazo máximo de 30 dias contados da ordem de início. A cláusula 12.5, por sua vez, atribui à contratada a responsabilidade pelo licenciamento ambiental referente à montagem de acampamentos, usinas e outras instalações industriais do canteiro de obras, junto aos órgãos competentes.

Na decisão que concedeu a medida cautelar foi fixado o entendimento de que o prazo estabelecido para a instalação da usina de asfalto a quente, somado à atribuição à contratada da responsabilidade pelo licenciamento ambiental, poderia restringir a competitividade do certame. Isso porque a instalação da usina depende de prévia licença ambiental, e o art. 47, III, da Lei Geral do Licenciamento Ambiental prevê prazo máximo de 3 meses para análise e emissão da Licença de Instalação – LI.

Portanto, a questão central consiste em compatibilizar duas exigências: de um lado, a instalação física da usina em prazo certo, prevista no edital como etapa de mobilização da futura contratada; de outro, a necessidade de observância do licenciamento ambiental, que possui tramitação própria perante órgão competente.

Mediante exame do recurso, verifico, inicialmente, que a primeira exigência não impõe dispêndio prévio a todos os licitantes antes da contratação. Trata-se de obrigação dirigida à futura contratada, a ser cumprida na fase de execução. Essa circunstância diferencia o caso de

hipóteses em que o edital exige, ainda na fase de habilitação, comprovação prévia de propriedade, posse ou disponibilidade de usina de asfalto, o que poderia impor custos indevidos a todos os interessados.

Ademais, reexaminando a matéria, conquanto a preocupação externada na decisão que concedeu a medida cautelar seja legítima quanto ao controle ambiental prévio da atividade, o agravante sustenta que o edital não autoriza a operação sem licenciamento ambiental, limitando-se a prever obrigação de mobilização, bem como que a produção de CBUQ somente ocorrerá após a manifestação dos órgãos ambientais competentes. Assim, diante desses esclarecimentos, entendo ser possível reconhecer a validade do item 9.1.19 do edital, desde que interpretado no sentido de que a instalação física da usina e sua operação constituem etapas distintas, pois a montagem ou disponibilização da estrutura não se confunde com o início da produção de massa asfáltica, que depende da prévia obtenção das licenças e autorizações ambientais cabíveis.

Dessa forma, não há elemento nos autos, nesta fase, que indique que o DER/MG autorizaria a instalação ou a operação da usina em desconformidade com a legislação ambiental. Ao contrário, a manifestação do agravante reconhece a necessidade de licenciamento ambiental para o funcionamento regular da usina.

Sob esse enfoque, a cláusula deve ser interpretada em conformidade com a legislação ambiental, de modo que nenhuma instalação sujeita à Licença de Instalação, nem a operação da usina, possa ocorrer sem prévia autorização do órgão ambiental competente. Assim, o prazo de 30 dias não se configura como caracterizador de descumprimento da legislação, mas como referência de mobilização contratual a ser compatibilizada com o regular processo de licenciamento ambiental.

Também merece destaque o argumento do agravante quanto à decisão proferida na Denúncia n. 1210532, de relatoria do conselheiro substituto Telmo Passareli, decorrente de denúncia formulada também pela Associação de Empresas de Engenharia e Limpeza Urbana do Brasil – Alubrás em face de edital do DER/MG com cláusula semelhante relativa à instalação de usinas de asfalto. Naquela oportunidade, o relator indeferiu o pedido cautelar ao considerar que o edital estabelecia prazo limite apenas para a instalação das usinas, sem fixar prazo para o início da usinagem propriamente dita. Argumentou que a instalação se tratava de etapa executória inicial inserida nas esferas decisória e operacional da licitante interessada, desvinculada dos trâmites administrativos externos necessários à obtenção das licenças ambientais e de operação para a usinagem asfáltica legalmente adequada.

Nesse contexto, deve ser considerada a margem de discricionariedade técnica da Administração para definir as condições de execução de obras e serviços de engenharia. Conforme Nota Técnica n. 70/DER/ASSESSORIA/2026, a previsão da usina de asfalto possui fundamento técnico-operacional, pois busca assegurar adequada produção, transporte, aplicação e controle tecnológico da mistura asfáltica, especialmente em intervenções rodoviárias que demandam regularidade executiva, qualidade do CBUQ e observância das condições de temperatura, trabalhabilidade e compactação do material.

Assim, o contexto ora delineado distingue-se das hipóteses usualmente consideradas restritivas pelos órgãos de controle, nas quais o edital exige, na fase de habilitação, que a licitante já disponha de usina de asfalto instalada, contrato prévio com terceiro detentor, licença em nome próprio ou localização previamente definida. Nessas situações, a jurisprudência aponta potencial restrição à competitividade, sobretudo em razão da imposição de custos prévios ou da

limitação indevida do universo de participantes, conforme consignado na decisão que concedeu a medida cautelar e nos termos da Súmula n. 272 do Tribunal de Contas da União.

Vale ressaltar, ainda, que o art. 115, § 4º, da Lei n. 14.133/2021 admite, em contratações de obras e serviços de engenharia, a possibilidade de a responsabilidade pelo licenciamento ambiental não ser da Administração, ao dispor que, sempre que a responsabilidade pelo licenciamento ambiental for da Administração, a manifestação prévia ou licença prévia, quando cabíveis, deverão ser obtidas antes da divulgação do edital. Assim, a atribuição do licenciamento à contratada não é, por si só, irregular, desde que o cronograma contratual seja compatível com os prazos e etapas do procedimento ambiental.

Nessa perspectiva, a exigência pode ser considerada válida quando a Administração demonstra que a instalação física da usina constitui etapa distinta da operação, que a mobilização da estrutura é necessária ao cronograma da obra e que a produção da massa asfáltica somente ocorrerá após o licenciamento ambiental. Embora essa distinção pudesse ter sido expressa de forma mais clara no edital, as razões recursais permitem, neste momento, adotar interpretação compatível com a legislação ambiental e com a continuidade do certame.

Além disso, não há demonstração concreta de que a cláusula tenha gerado efetiva restrição à competitividade. A alegação da denunciante foi apresentada em tese, sem indicação de impedimento concreto à participação de empresas, sem registro de inabilitação decorrente da cláusula e sem prova objetiva de redução do universo competitivo.

De outro lado, merece registro que, antes da apresentação do agravo, o gestor apresentou manifestação prévia ao referendo, à peça n. 29 dos autos n. 1210575, na qual requereu autorização para retificar o edital, com a inclusão de cláusula expressa esclarecendo que o prazo de 30 dias para instalação da usina de asfalto a quente seria contado a partir da emissão da respectiva Licença de Instalação pelo órgão ambiental competente.

Não obstante o edital em análise não tenha sido formalmente retificado, mediante pesquisa ao *site* do DER/MG, verifiquei que certames deflagrados posteriormente à suspensão passaram a adotar redação mais flexível para a instalação da usina de asfalto, vinculando-a ao cronograma pactuado entre a contratada e o DER/MG, em vez de fixar, de modo rígido, o prazo de 30 dias. Cito, como exemplo, as Concorrências n. 2301762 000005/2026², n. 2301762 000008/2026³, n. 2301762 000009/2026⁴, n. 2301520 000023/2026⁵ e n. 2301520 000024/2026⁶, com objetos rodoviários semelhantes e datas posteriores à decisão que concedeu a medida cautelar. Ou seja, após a medida cautelar proferida em 29/4/2026, houve adequação do modelo anteriormente adotado, de modo que os editais posteriores deixaram de prever prazo fixo, passando a tratá-lo

² Disponível em: https://www.der.mg.gov.br/index.php?preview=1&option=com_dropfiles&format=&task=frontfile.download&catid=2741&id=37819&Itemid=1000000000000 Acesso em 8/6/2026.

³ Disponível em: https://www.der.mg.gov.br/index.php?preview=1&option=com_dropfiles&format=&task=frontfile.download&catid=2749&id=37836&Itemid=1000000000000 Acesso em 8/6/2026.

⁴ Disponível em: https://www.der.mg.gov.br/index.php?preview=1&option=com_dropfiles&format=&task=frontfile.download&catid=2762&id=37906&Itemid=1000000000000 Acesso em 8/6/2026.

⁵ Disponível em: https://www.der.mg.gov.br/index.php?preview=1&option=com_dropfiles&format=&task=frontfile.download&catid=2763&id=37969&Itemid=1000000000000 Acesso em 8/6/2026.

⁶ Disponível em: https://www.der.mg.gov.br/index.php?preview=1&option=com_dropfiles&format=&task=frontfile.download&catid=2765&id=38024&Itemid=10000000000002301520_000023/2026 Acesso em 8/6/2026.

como resultado de pactuação entre a contratada e o DER/MG. Para melhor visualização, cito, a título exemplificativo, o teor da errata no âmbito da Concorrência n. 2301762 000005/2026⁷:

ERRATA

Belo Horizonte, 04 de maio de 2026.

Registramos as correções dos itens abaixo, em virtude de erros materiais no preâmbulo do termo de referência 136876070 que passa a vigorar com a seguinte redação:

PRÊAMBULO do item 7.4.2. RELAÇÃO DE EQUIPAMENTOS E INSTALAÇÕES:

Onde se lê:

“... A contratada deverá instalar a Usina de Asfalto em um prazo máximo de 30 (trinta) dias contados à partir da data da ordem de início.”

Leia-se:

“... USINA DE ASFALTO

7.4.2.1. A licitante deverá apresentar declaração, por meio da qual se comprometa a instalar a usina de asfalto em local apropriado e fornecer a massa asfáltica em rigorosa adequação técnica de qualidade, obedecido os parâmetros fixados pelas especificações técnicas constantes da norma ES-031/2024 do DNIT e de acordo com o projeto de engenharia do trecho, nos volumes necessários à conclusão da obra, pelo período de vigência do contrato.

7.4.2.2. O não cumprimento das exigências anteriormente descritas acarretará a inabilitação da licitante.

7.4.2.3. Caso a licitante disponha de usina de asfalto própria, a referida usina deverá estar instalada previamente ao início dos serviços de pavimentação, conforme cronograma pactuado entre a contratada e o DER-MG, possuindo os devidos licenciamentos ambientais necessários e alvará de funcionamento vigente, emitidas pelos órgãos competentes. (Grifei)

7.4.2.4. Após a instalação da usina formalmente indicada, a mesma deverá ser vistoriada e aprovada pelo DER-MG, através de emissão de laudo de vistoria a ser anotado no Diário de Obras.

7.4.2.5. Para efeito de pagamento será considerada a distância média de transporte (DMT) apontada na planilha (quadro de quantidade) no item correspondente” (Destaquei)

Essa circunstância revela que o gestor assimilou a preocupação manifestada por este Tribunal e adotou providências de aprimoramento em editais posteriores, a fim de evitar dupla interpretação sobre o prazo de instalação da usina e o licenciamento ambiental. Trata-se de boa prática administrativa, que reforça a atuação colaborativa do jurisdicionado no âmbito do controle externo.

Diante do exposto, entendo que os argumentos do agravante quanto à exigência constante do item 9.1.19 do edital são suficientes para ensejar a revisão do entendimento adotado na decisão recorrida.

Quanto ao alegado perigo da demora reverso, a Nota Técnica n. 70/DER/ASSESSORIA/2026, à peça n. 2, indica que o trecho da Rodovia MGC-455 possui relevância regional, pois integra ligação entre municípios e eixos rodoviários importantes, além de suportar circulação expressiva de veículos de carga ligados ao agronegócio. O documento também aponta que a continuidade exclusiva de serviços de conservação rotineira tende a agravar a deterioração do

⁷ Disponível em: <[SEI - 2300.01.0049339/2026-63](#)> Acesso em 8/6/2026.

pavimento, aumentar a necessidade de reparos emergenciais, elevar os custos futuros de manutenção e comprometer as condições de segurança e conforto dos usuários.

A referida nota técnica também registra que a rodovia foi pavimentada em 2010 e que, desde então, não recebeu intervenção de melhoria ou recuperação funcional de maior abrangência, tendo sido executadas apenas operações rotineiras de conservação, como tapa-buracos, roçadas, limpeza e manutenção de sinalização. Ademais, foi juntado aos autos, à peça n. 11, relatório fotográfico que evidencia o estado precário da via.

Nesse mesmo sentido, o DER/MG informa a ocorrência de 8 acidentes no trecho entre novembro de 2025 e maio de 2026, conforme boletins de ocorrência acostados à peça n. 12, circunstância que reforça o risco concreto associado à demora na contratação da obra.

Portanto, também entendo que o perigo da demora reverso em caso de manutenção da medida cautelar está configurado, diante da necessidade de recuperação funcional da Rodovia MGC-455, da relevância regional do trecho, do tráfego expressivo de veículos de carga e dos riscos à segurança dos usuários.

Diante do exposto, dou provimento ao agravo para reformar a decisão agravada e revogar a medida cautelar proferida nos autos da Denúncia n. 1210575.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, em preliminar, conheço do recurso.

No mérito, dou provimento ao agravo e revogo a medida cautelar proferida nos autos da Denúncia n. 1210575.

Intimem-se o Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Minas Gerais - DER/MG, por intermédio do procurador do Estado, e o Sr. Matheus Guimarães Novais, diretor-geral do DER/MG, pelo DOC e por meio eletrônico.

Cumpridas as disposições insertas nos arts. 407 e 408 do Regimento Interno, arquivem-se os autos.

Belo Horizonte, 8 de junho de 2026.

Adonias Monteiro
Relator

(assinado digitalmente)