

PARECER TÉCNICO Nº 31/2025/SEM

Emissão: 09/out/2025

1. IDENTIFICAÇÃO

Requerente:	Serviço Municipal de Água, Infraestrutura e Saneamento de Canelinha.
Identificação:	SEMAIS.
Endereço:	Rua Valentim P. de Melo, 80, Centro, Canelinha, SC, 88230-000.
Assunto:	Análise da impugnação PROCESSO DE LICITAÇÃO 035/SEMAIS/2025, PREGÃO ELETRÔNICO Nº 021/SEMAIS/2025.

2. OBJETIVO

Delimitar o escopo de análise do parecer técnico destinado a responder à impugnação apresentada pela COOPERVAT ao Edital do Pregão Eletrônico nº 021/SEMAIS/2025 (Processo nº 035/SEMAIS/2025), cujo objeto é a contratação de serviços de coleta, transporte, triagem e destinação ambientalmente adequada de resíduos recicláveis secos no Município de Canelinha/SC.

3. DOCUMENTOS APRESENTADOS

- a. impugnação, COOPERATIVA DE COLETA SELETIVA E RECICLAGEM DO VALE – COOPERVAT, CNPJ sob nº 08.699.584/0001-47, Rua Militao Jose Coelho, nº1011-Bairro Canudos - Antônio Carlos/SC - coopervatcoletaseletiva@gmail.com.

4. ANÁLISE

A análise técnica da impugnação seguirá um fluxo estruturado, transparente e rastreável, orientado por normas aplicáveis. Os passos e critérios abaixo descrevem como as alegações serão examinadas e como se formará a conclusão motivada do parecer.

Serão delimitados o escopo e dos pedidos, ponto a ponto. A impugnação será examinada em verificação de admissibilidade por meio de levantamento normativo e documental, legislação ambiental/sanitária, com avaliação dos impactos na competitividade e na execução.

A) EXIGÊNCIA DE LICENÇA AMBIENTAL DE OPERAÇÃO (LAO) NA ASSINATURA DO CONTRATO: O edital em questão, conforme exposto abaixo, exige que os licitantes apresentem, como condição de CONTRATAÇÃO, a Licença Ambiental de Operação (LAO), expedida especificamente para todas as etapas da atividade (coleta, triagem, transporte e destinação).

É alegada:

“Todavia, essa exigência, sem a devida motivação técnica e jurídica, configura restrição indevida à competitividade, em afronta direta ao princípio da isonomia e da ampla participação previstos na Lei nº 14.133/2021. No Estado de Santa Catarina, o Instituto do Meio Ambiente (IMA/SC) prevê a possibilidade de obtenção da Autorização Ambiental de

Funcionamento (AUA) para atividades de baixo impacto ambiental, como a triagem de recicláveis em municípios de pequeno porte.”

A **Resolução CONSEMA nº 250/2024** atualiza o regramento do licenciamento em Santa Catarina e apresenta, em anexos, a relação de atividades e empreendimentos sujeitos a licenciamento, organizados por setores (indústria, saneamento, agropecuária, mineração, infraestrutura, serviços, etc.), com **parâmetros técnicos objetivos** de enquadramento (área ocupada, volume/quantidade processada, consumo hídrico e energético, geração de efluentes e resíduos, entre outros).

Isso **confere objetividade** à análise de viabilidade ambiental e ao tipo de licença exigível.

Para o **transporte rodoviário** de resíduos, o instrumento típico é a **LAC** (Licença por Adesão e Compromisso, ou ainda licença específica de transporte), emitida pelo órgão ambiental competente.

Para **centrais de triagem** de resíduos sólidos urbanos (atividade **34.41.16**), o enquadramento é feito pela **quantidade de resíduos processados por dia (QT)**, com os seguintes marcos:

- **Porte mínimo ($QT < 5$ t/dia)**: licenciamento por **Autorização Ambiental – AuA**;
- **Portes pequeno ($5 \leq QT \leq 30$), médio ($30 < QT < 50$) e grande ($QT \geq 50$)**: exigência de **Relatório Ambiental Preliminar – RAP** no processo de licenciamento (que culmina em licença operacional).

O Termo de Referência (anexo ao edital) estimou a geração potencial diária de RSU com base em metodologia per capita, aplicando índices de literatura (ABRELPE, 2023) à população estimada do IBGE (julho/2024, 13.413 hab.).

Aplicando-se esses índices à população local, obtêm-se os seguintes resultados:

Cenário	Geração per capita (kg/hab.dia)	População estimada (IBGE, 2024)	Geração estimada (toneladas/dia)
Região Sul	0,78	13.413	≈ 10,46
Média Nacional	1,04	13.413	≈ 13,96

Esses valores balizam o dimensionamento da operação e permitem inferir o porte da central de triagem compatível com a realidade local, com faixa maior que 5 t/dia.

Logo, **não é razoável contratar empresa cuja licença de triagem se limite a AuA ($QT < 5$ t/dia)**, sob pena de incompatibilidade entre a capacidade licenciada e a demanda projetada. A exigência de licenciamento compatível com o QT esperado não restringe indevidamente a competição, **ela materializa a adequação técnica e evita subdimensionamento**.

Trata-se de requisito proporcional e necessário à mitigação de riscos críticos (paralisações por autuação ambiental, acúmulo de resíduos, envio indevido a aterro, passivos sanitário-ambientais) e que preserva a isonomia, pois todos os licitantes devem comprovar capacidade legal-operacional para atender a QT projetada.

O parâmetro de QT adotado no TR é técnico, objetivo e aderente à literatura e aos dados oficiais, e foi corretamente utilizado para enquadrar o porte e exigir licenciamento compatível. A exigência não é restritiva, mas imprescindível para assegurar regularidade ambiental, continuidade do serviço e segurança.

Admite-se (como já previsto na norma) que porte mínimo ($QT < 5$ t/dia) **opere com AuA**. Todavia, **considerando a estimativa municipal ($\approx 10,46$ a $13,96$ t/dia), não é compatível admitir AuA** para a central de triagem que atenderá o Município de Canelinha, devendo a licitante comprovar licença na classe/porte correspondente.

Considerando os licenciamentos em Santa Catarina e os com parâmetros técnicos objetivos de enquadramento contidos em norma, a inadequação documental da empresa contratada seria corroborada por autorizativo emitido por Autoridade Ambiental com quantidade de resíduos processados por dia restrita a um volume inferior ao potencial gerado no município.

Logo, potencialmente pode não se atender integralmente à demanda estimada de resíduos recicláveis, o que acarretaria prejuízos ao poder público e à coletividade.

Mantém-se, portanto, o requisito editalício de licenças e autorizações ambientais válidas e compatíveis com cada etapa, em porte condizente com a QT projetada, inclusive LAO (ou licença operacional equivalente) para a triagem quando $QT \geq 5$ t/dia, LAC/licença para transporte.

B) VEDAÇÃO À SUBCONTRATAÇÃO: O edital veda integralmente a subcontratação.

É alegado:

“Embora o edital apresente justificativa, está se mostra genérica, desproporcional e insuficiente para vedar totalmente a subcontratação, especialmente diante da legislação vigente e da realidade da execução de serviços públicos dessa natureza. Nos termos do art. 122, da Lei nº 14.133/2021, a subcontratação pode ser permitida e deve ser avaliada caso a caso, considerando a natureza do objeto e o interesse público.”

O Art. 122 da Lei nº 14.133/2021 não confere direito subjetivo à subcontratação, ao contrário, afirma que o contratado **“poderá subcontratar (...)** até o limite autorizado, em cada caso, pela Administração”.

Logo, a autorização é excepcional, condicionada e casuística, dependente de juízo técnico de conveniência e oportunidade, à luz do objeto e da gestão de riscos. No presente certame, o Termo de Referência (TR) evidencia que a execução envolve serviço contínuo, indivisível e de **alto impacto ambiental e sanitário**, cuja adequada prestação demanda responsabilidade direta e exclusiva da contratada.

A impugnante sustenta que a vedação seria genérica e desproporcional. Não procede. A proporcionalidade mede-se pelos riscos setoriais:

- **Rastreabilidade e cadeia de custódia:** a PNRS exige rastreio do fluxo de resíduos. Com múltiplos executores, podem se multiplicar pontos de controle, fragilizando verificação de

origem, rotas e destinos, elevando o risco de contaminação, mistura de fluxos e desvio para aterro.

- **Licenciamento ambiental (Res. CONSEMA nº 250/2024):** a central de triagem deve operar com licença compatível com QT; o transporte exige LAC (ou documento equivalente). Fragmentar etapas em terceiros implica mosaico de licenças possivelmente não integradas, com maior propensão a lacunas documentais e responsabilidade difusa, expondo o Município à corresponsabilização por operação em desconformidade.
- **Gestão de riscos e continuidade:** serviços contínuos e sensíveis (coleta urbana seletiva e triagem de resíduos sólidos) exigem comando consonante, reserva técnica de frota e pessoal, e resposta rápida a variações. A subcontratação tende à pulverizar a capacidade de resposta, aumenta o risco de descontinuidade e dificulta a aplicação de penalidades proporcionais e tempestivas.

Assim, a vedação não é genérica, ela decorre de características intrínsecas do objeto (indivisibilidade operacional, impacto ambiental/social e necessidade de controle) e de exigências regulatórias (licenças nominativas por etapa), **mostrando-se necessária e adequada à tutela do interesse público**.

A impugnação alega que a vedação inviabilizaria a atuação de cooperativas. **Mas há confusão conceitual, cooperativas podem concorrer como licitantes desde que atendam** integralmente ao TR (capacidade técnica, licenças, frota, central, equipe, rastreabilidade). O que se veda é que qualquer licitante transfira a parcela principal do objeto a terceiros. Acredita-se que a inclusão social não se confunde com quebra de cadeia de responsabilidade.

C) VEDAÇÃO À PARTICIPAÇÃO EM CONSÓRCIO: O edital também veda a participação de consórcios, o que representa limitação à formação de alianças estratégicas entre empresas/cooperativas, especialmente em serviços de natureza complexa ou que envolvem múltiplas frentes de atuação.

O Art. 15 da Lei nº 14.133/2021 autoriza a participação em consórcios nos termos do edital, não cria direito subjetivo ao consórcio. A Administração pode admitir ou vedar, desde que motive tecnicamente conforme o objeto, os riscos e o interesse público.

No caso concreto, o edital apresentou fundamentos compatíveis com a gestão de riscos e com a necessidade de responsabilidade unitária na execução. O objeto licitado é um **serviço contínuo, mas com alto impacto ambiental e sanitário**, que demanda planejamento único, resposta imediata e rastreabilidade ponta a ponta (PNRS).

A experiência administrativa demonstra que estruturas consorciadas, tendem a fragmentar a cadeia de comando (múltiplos CNPJs, múltiplos gestores), podendo interferir no cumprimento uniforme de rotas, frequências. Além disso, complexificam a rastreabilidade da municipalidade ao licenciamento (cada consorciada deve e pode manter licenças próprias e distintas), elevando o risco de lacunas documentais

e de paralisações por não conformidade, que resultam na necessidade de ampliação de fiscalização, com serviço distribuído sob responsabilidade difusa e maior probabilidade de inconformidades.

A vedação a consórcios não exclui cooperativas do certame, cooperativas podem participar como licitantes principais, desde que atendam integralmente às exigências técnicas e ambientais. O que se afasta é a formação de arranjo que pulverize a parcela principal do objeto entre vários CNPJs, visando preservar a unidade de responsabilidade e a conformidade regulatória.

Acredita-se que a inclusão produtiva e economia solidária não se confundem com terceirização da atividade-fim nem **com quebra de cadeia de custódia dos resíduos**.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

À luz dos elementos constantes, conclui-se tecnicamente que a exigência de licenças/autorizações ambientais compatíveis com cada etapa, com **licença operacional adequada** ao porte para a central de triagem (34.41.16), LAC/licença para transporte é necessária, **proporcional e aderente ao risco do serviço e à quantidade potencial projetada de resíduos**.

A vedação à subcontratação da parcela principal (coleta seletiva, transporte e triagem) é compatível com a **natureza contínua, indivisível e de alto impacto ambiental e sanitário**, preserva a rastreabilidade, reduz o custo de fiscalização e mitiga responsabilização ambiental do Município.

A vedação à participação em consórcios mantém a unidade de responsabilidade, evita a diluição de licenças e controles entre múltiplos CNPJs, e **favorece a governança contratual e expõem a municipalidade a menos probabilidade de cooparticipação em casos adversos**.

As cláusulas impugnadas apresentam motivação técnica, alinham-se à gestão de riscos do serviço e resguardam o interesse público, **sugerindo-se a manutenção das disposições editalícias** com os esclarecimentos já propostos.

Ressalva-se, todavia, que as conclusões ora lançadas têm natureza eminentemente técnica. Assim, recomenda-se submeter o presente parecer técnico à assessoria jurídica para eventual aperfeiçoamento formal, mantendo-se o mérito das decisões, a fim de garantir segurança jurídica, transparência e efetividade do certame.

Face ao exposto, remete-se o presente aos interessados, recomenda-se verificar as providências cabíveis.

Canelinha (SC), 09 de outubro de 2025.

.....
Consultor Técnico do SEMAIS
Eng. Sanitarista e Ambiental | CREA-SC 147305-7
Esp. Eng. Saneamento Básico