

Ao

Sr. Agente de Contratação do Município de Eldorado do Carajás/PA

Referência: Pregão Eletrônico nº SRP 009/2026/007

A empresa **TRANSCIDADE SERVIÇOS AMBIENTAIS LTDA. (CIDADE LIMPA AMBIENTAL)**, localizada na Estrada do Aurá S/Nº, Bairro Aurá, Ananindeua – Pará, CEP: 67033-765 CNPJ: 03.307.982/0001-57 e I.E: 15.210.708-8, neste ato representada pelo Sr. **Eduardo José Vasconcelos Albuquerque**, RG Nº 2796459 SEGUP/PE e CPF: 478.861.884-20, empresário, com base no subitem 10.1, do instrumento convocatório, apresentar **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL** em referência, nos termos que seguem.

I. DA TEMPESTIVIDADE

Dispõe o subitem 1.8. do instrumento convocatório:

Edital

1.8. Os interessados poderão formular impugnações até 3 (três) dias úteis anteriores à data fixada para abertura da sessão pública por meio eletrônico, endereçado ao correio eletrônico: www.portaldecompraspublicas.com.br.

No que se refere à impugnação, a redação do dispositivo editalício possui o mesmo teor do Art. 164. da Lei 14.133/2021, que se refere ao assunto, abaixo descrita:

Lei 14.133/2021

Capítulo 8 – DAS IMPUGNAÇÕES, DOS PEDIDOS DE ESCLARECIMENTOS E DOS RECURSOS

...

Art. 164. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame.

Considerando que a abertura do certame, que será na modalidade de Pregão Eletrônico, será no dia 18 de março de 2026, o prazo para a apresentação da impugnação será até o dia 13 de março de 2026, terceiro dia útil anterior à data fixada para a abertura da sessão pública. Portanto, está comprovada a tempestividade deste requerimento de impugnação.

II. DO INTERESSE E DA NECESSIDADE DA IMPUGNAÇÃO

Segundo o preâmbulo do edital, a licitação será regida pelas normas das Leis Federais nº 8.078/1990 e nº 14.133/2021 e suas alterações posteriores, pelas Leis Complementares Federais nº 101/2000 e nº 123/2006 e suas alterações e demais legislações aplicáveis, além das condições estabelecidas no edital e seus anexos.

Como a participação na licitação importa total e irrestrita submissão do licitante às condições do Edital e considerando que, da análise do instrumento convocatório, constata-se que há nele vários equívocos e ilegalidades na elaboração de suas regras que contrariam tanto a Lei 14.133/2021 quanto a legislação pertinente às atividades relacionadas ao objeto do edital, a IMPUGNANTE passa a expô-las, com o propósito de demonstrar, após a análise por Vossa Senhoria, que elas, por **ultrapassarem os limites da lei, são, portanto, consideradas ilegais e restritivas da competitividade**, motivo pelo qual o certame deve ser suspenso para alteração de tais dispositivos irregulares e republicado com novo prazo para sua reabertura.

III. DOS FATOS

O Município de Eldorado do Carajás/PA publicou edital para licitação, na modalidade PREGÃO

ELETÔNICO, do tipo MENOR PREÇO POR ITEM, cujo objeto é o registro de preços para futura e eventual contratação de empresa especializada para prestação dos serviços de COLETA **TRANSPORTE, TRATAMENTO E DESTINAÇÃO FINAL DE RESÍDUOS DE (LIXO HOSPITALAR), GERADOS PELAS UNIDADES DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DE ELDORADO DO CARAJAS, CONFORME NORMAS AMBIENTAIS E SANITÁRIAS VIGENTES** e conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no Edital e nos anexos que o integram.

IV. DAS ILEGALIDADES EXISTENTES NO EDITAL

Por óbvio, é do conhecimento do V. Sa. que a fase de habilitação no processo licitatório é aquela na qual os licitantes devem demonstrar, mediante a apresentação de documentos, que são capazes e idôneos para bem executar o objeto licitado e, assim, atender satisfatoriamente a demanda pública apresentada.

No entanto, a IMPUGNANTE observa **dispositivos existentes no edital com exigências contrárias à Lei, à legislação correlata, aos princípios que regem as licitações, à jurisprudência do Tribunal de Contas da União, as razões das respectivas ilegalidades, aponta a não exigência de outros documentos necessários à habilitação em decorrência de leis especiais que regem as atividades objeto do certame e observa incompatibilidades de vários dispositivos editalícios entre si.**

Sabe-se que a Constituição Federal, em seu Art. 37, *caput*, ao apontar o **princípio da legalidade** como regente da atividade administrativa, estabelece e condiciona, como requisito de validade, que as ações da Administração Pública estejam sempre em consonância com o permitido pelo ordenamento de regularidade jurídica, de qualificação técnica, de qualificação econômico-financeira e de regularidade fiscal e trabalhista. Portanto, a Administração deve exigir, em seus editais, os documentos de habilitação relacionados nos art. 66 a 69 da Lei 14.133/2021, **entre os quais a prova de atendimento de requisitos previstos em lei especial** que, no caso deste certame, são as leis e os normativos de regência da atividade de gestão de resíduos sólidos.

Sobre o princípio da legalidade, leciona o saudoso Hely Lopes Meirelles¹:

“A legalidade, como princípio da administração (CF, Art. 37, caput), significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso.

*A eficácia de toda atividade administrativa está condicionada ao atendimento da Lei e do Direito. (...) Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza”.*¹

Portanto, como toda licitação é realizada com a finalidade de atingir um determinado interesse público, sempre que o Edital possuir regras que inviabilizem ou restrinjam a competição, que sejam desnecessárias ou incompatíveis com o sistema jurídico ou que, em suma, que não configurem vínculo lógico entre a exigência e o interesse público, deverão ser impugnadas e, conseqüentemente, **invalidadas**, inclusive, pela própria Administração.

IV.I – Existência de dispositivos editalícios incompatíveis entre si, que impossibilita o cumprimento de um sem o descumprimento do outro.

Para um melhor entendimento desta ilegalidade, cita-se os subitens do edital incompatíveis entre si:

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 25. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 82

Edital

7.1. Os licitantes encaminharão, exclusivamente por meio do sistema eletrônico, a proposta com o preço ou o percentual de desconto, conforme o critério de julgamento adotado neste Edital, até a data e o horário estabelecidos para abertura da sessão pública.

8. ABERTURA DAS PROPOSTAS E FORMULAÇÃO DE LANCES

8.4 – Após a análise das propostas de preço será divulgada nova grade ordenatória pelo sistema contendo a relação com as propostas classificadas e aquelas desclassificadas mediante decisão motivada do Pregoeiro.

9. JULGAMENTO DAS PROPOSTAS E DIREITO DE PREFERÊNCIA

9.1 – Para julgamento e classificação das propostas, será adotado o critério do menor preço por item, sendo considerada mais bem classificada a licitante que, ao final da etapa de lances do pregão eletrônico, tenha apresentado lances cujos valores sejam iguais ou inferiores aos previstos para cada item na estimativa orçamentária (Anexo I).

NA PRESENTE LICITAÇÃO, A FASE DE HABILITAÇÃO ANTECEDERÁ AS FASES DE APRESENTAÇÃO DE PROPOSTAS E LANCES E DE JULGAMENTO. Nos termos do art. 17, §1º, da Lei Federal nº 14.133/2021, considerando as peculiaridades do objeto e a necessidade de assegurar a análise prévia da capacidade técnica, jurídica, fiscal e econômico-financeira das empresas participantes.

A adoção dessa sistemática visa garantir maior segurança jurídica e lisura ao procedimento, uma vez que permite que apenas licitantes devidamente habilitadas participem da fase competitiva de apresentação de propostas e lances.

Tal escolha é especialmente recomendada em licitações que envolvem fornecimento contínuo de bens e serviços essenciais à Administração, como é o caso do presente pregão, no qual a regularidade e a confiabilidade das empresas contratadas são fundamentais para o atendimento das demandas municipais.

Assim, a realização da fase de habilitação antes do julgamento das propostas atende aos princípios da legalidade, segurança jurídica, eficiência e interesse público, assegurando a condução regular e transparente do procedimento licitatório.

...

9.8 – Encerradas as negociações e considerada aceitável a oferta de menor valor, passará o Pregoeiro ao julgamento da habilitação observando as seguintes diretrizes:

...

c) A(s) licitante(s) deverá(ão) remeter sua documentação de habilitação em arquivo único compactado, nos termos do item 8.1. Na hipótese de necessidade de envio de documentos complementares após o julgamento da proposta, os documentos serão enviados em formato digital, via Sistema Portal de Compras Públicas, observado o item 10.4.2.

f) Constatado o cumprimento dos requisitos e condições estabelecidos no Edital, a licitante será habilitada e declarada vencedora do certame.

...

9.9.1 – Na hipótese do art. 61, §1º, da Lei Federal nº 14.133/2021, o Pregoeiro, após negociar com os demais licitantes, na ordem de classificação, decidirá sobre a aceitabilidade das propostas e, em caso positivo, observará quanto à verificação e comprovação da habilitação, o procedimento previsto no item 10.9.

...

10.1. Os participantes deverão encaminhar as certidões como condição prévia ao exame da documentação de habilitação do licitante detentor da proposta classificada à verificar o eventual descumprimento das condições de participação, especialmente quanto à existência de sanção que impeça a participação no certame ou a futura contratação, mediante a consulta aos seguintes cadastros.

Pela leitura dos dispositivos editalícios acima, verifica-se que o subitem 9.1. dispõe que **“a fase de habilitação antecederá as fases de apresentação de propostas e lances e de julgamento.** A comprovação de que esta regra está em vigor é que no Portal de Compras Públicas a proposta só pode ser registrada se forem anexados a esta os documentos de habilitação.

No entanto, os subitens abaixo (9.8, 9.8.c, 9.8.f, 9.9.1. e 10.1., **ao contrário do que dispõe o subitem 9.1.** informam, **expressamente**, que a classificação das propostas (após a fase de lances, de negociação e de análise) ocorrerá antes da habilitação.

9.8 informa que **“Encerradas as negociações e considerada aceitável a oferta de menor valor, passará o Pregoeiro ao julgamento da habilitação** observando as seguintes diretrizes”;

O subitem 9.8.c) informa que **“A(s) licitante(s) deverá(ão) remeter sua documentação de habilitação em arquivo único compactado, nos termos do item 8.1. Na hipótese de necessidade de**

envio de documentos complementares após o julgamento da proposta, os documentos serão enviados em formato digital, via Sistema Portal de Compras Públicas, **observado o item 10.4.2. (estre subitem, aliás, nem existe no edital)**;

O subitem 9.8.f) informa que **“Constatado o cumprimento dos requisitos e condições estabelecidos no Edital, a licitante será habilitada e declarada vencedora do certame.”**

O subitem 9.9.1. informa que **“Na hipótese do art. 61, §1º, da Lei Federal nº 14.133/2021, o Pregoeiro, após negociar com os demais licitantes, na ordem de classificação, decidirá sobre a aceitabilidade das propostas e, em caso positivo, observará quanto à verificação e comprovação da habilitação, o procedimento previsto no item 10.9. *este subitem também não existe no edital)**;

O subitem 10.1. informa que **“Os participantes deverão encaminhar as certidões como condição prévia ao exame da documentação de habilitação do licitante detentor da proposta classificada ...”**

Ora, o edital não pode possuir dispositivos incompatíveis entre si e nem há nele prioridade no cumprimento de um ou de outro dispositivo. Também não há hierarquia entre eles. Isto significa que o Agente de Contratação não pode cumprir um e deixar de cumprir outro. Também não pode dar prioridade no cumprimento de um, deixando de cumprir outro, pois todos os dispositivos possuem o mesmo grau de força no seu cumprimento.

Uma outra observação que deve ser feita é a de que, por conta da inversão entre as fases, ou seja, por conta do fato de que a fase de habilitação será anterior às fases de lances e de classificação das proposta, o edital deve observar o que dispõe a Lei 14.133/2021 sobre o assunto:

Lei 14.133/2021

Art. 165. Dos atos da Administração decorrentes da aplicação desta Lei cabem:

I - recurso, no prazo de 3 (três) dias úteis, contado da data de intimação ou de lavratura da ata, em face de:

*...
c) ato de habilitação ou inabilitação de licitante;*

*...
§ 1º Quanto ao recurso apresentado em virtude do disposto nas alíneas “b” e “c” do inciso I do caput deste artigo, serão observadas as seguintes disposições:*

I - a intenção de recorrer deverá ser manifestada imediatamente, sob pena de preclusão, e o prazo para apresentação das razões recursais previsto no inciso I do caput deste artigo será iniciado na data de intimação ou de lavratura da ata de habilitação ou inabilitação ou, na hipótese de adoção da inversão de fases prevista no § 1º do art. 17 desta Lei, da ata de julgamento;

Art. 168. O recurso e o pedido de reconsideração terão efeito suspensivo do ato ou da decisão recorrida até que sobrevenha decisão final da autoridade competente.

Percebe-se que a Lei nº 14.133/2021, ao tratar da fase recursal, diferentemente do que ocorria com a Lei nº 8.666/93, deu ao recurso a condição de ser filtro processual, **impedindo a continuidade do procedimento enquanto a autoridade recursal não se pronunciar**, o que traz eficiência, racionalidade e segurança jurídica para todos os envolvidos.

Ora, para a Administração, o efeito suspensivo automático também exige maturidade institucional: admitir o recurso e, simultaneamente, avançar no procedimento como se nada houvesse, seria um comportamento contra o artigo 168 da lei. Em sentido oposto, o respeito ao efeito suspensivo reduz a litigiosidade judicial e reforça o papel do processo administrativo como espaço adequado para correção de ilegalidades e recomposição situações, como isonomia, impessoalidade e outras.

Ocorrendo a habilitação antes da classificação das propostas, certamente haverá intenção de recorrer do licitante inabilitado. Aceitar a intenção de recorrer e não conceder imediatamente o prazo para o envio das razões recursais e não julgar os recursos antes dos lances, **traria insegurança jurídica, pois uma empresa inabilitada indevidamente perderia o direito de disputar o menor preço.**

Em pregões eletrônicos, o sistema geralmente trava a fase de lances para inabilitados, abrindo um prazo para a "intenção de recurso" imediata. Desse modo, se houver inabilitação de empresas que poderiam ter dado lances menores, os eventuais recursos delas precisam ser julgados para garantir a ampla defesa antes que a disputa comercial ocorra.

IV.II. Não exigência de documentos legais e previstos na Lei de Licitações e em leis específicas para fins de habilitação técnica

Os subitens 2.3. e 2.4. do Estudo Técnico Preliminar – ETP assim dispõem:

Estudo Técnico Preliminar - ETP

2.3. Transporte e Destinação Final:

a) O transporte deve ser realizado por veículo específico de acordo com a legislação vigente, que identifique o material transportado.

2.4. A destinação final deve estar dentro dos padrões de aceitabilidade e qualidade, conforme a Legislação ambiental vigente para este fim, pela importância de ser empresa prestadora de serviços já consolidadas no mercado.

7. DESCRIÇÃO DA SOLUÇÃO COMO UM TODO

A solução contratada deverá garantir a solução contratada deverá garantir o Prioriza-se a contratação para garantir a correta destinação final do lixo e resíduos hospitalares, bem como materiais infecto perfurantes, contaminados, sendo esse serviço imprescindíveis a população, e ao bem estar e segurança hospitalar tanto dos usuários bem como dos profissionais da saúde.

O subitem 2.1. do Edital, ao definir o objeto da licitação, assim informa:

Edital

*2.1. objeto da presente licitação é o SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇO PARA FUTURA E EVENTUAL CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA EM PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE COLETA, TRANSPORTE, TRATAMENTO E DESTINAÇÃO FINAL DE RESÍDUOS DE (LIXO HOSPITALAR), GERADOS PELAS UNIDADES DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DE ELDERADO DO CARAJÁS, **CONFORME NORMAS AMBIENTAIS E SANITÁRIAS VIGENTES.***

Pela leitura dos dispositivos editalícios acima citados, verifica-se que a Administração exige que o transporte e a destinação final dos resíduos decorrentes do serviço de saúde devem ser feitos de acordo com a legislação ambiental vigente.

Na realidade, **o cumprimento das leis ambientais vigentes deve ocorrer também nas fases de coleta e de tratamento dos resíduos.**

No entanto, o **edital descumpra as leis e normas ambientais pertinentes ao objeto do certame ao deixar de exigir requisitos e documentos legais para fins de qualificação quanto à habilitação técnica,** previstos em lei especial e na legislação pertinente ao objeto da licitação, nos termos do Art. 67, IV, daquela Lei, qual seja a contratação de serviços de gestão de resíduos sólidos urbanos.

É fato que, na prática da atribuição legal da Administração Pública, observa-se um balizamento corriqueiro: no sentido de asseverar a vantajosidade econômica da contratação, frequentes são as vezes em que ficam em segundo plano outros aspectos de extrema relevância que, antagonicamente, precisariam ser tratados como prioritários. Um desses aspectos, senão um dos mais importantes, é a preservação ambiental.

Entre os documentos exigidos pelas leis ambientais e que não foram exigidos para habilitação dos licitantes, estão os seguintes:

IV.II.I. Do Cadastro Técnico Federal do IBAMA – CTF APP-AIDA

A proteção ao meio ambiente, prevista na Carta Magna, como dever da União (artigo 23, inciso VI, da CF/88) e de todos aqueles que exercem atividade econômica (artigo 170, inciso VI, da CF/88), deve ser cada vez mais ambicionada por parte da Administração Pública, fazendo com que os que exercem as atividades econômicas cumpram com a obrigação de proteger e preservar o meio ambiente.

Assim, cabe à Administração Pública, na consecução do seu dever constitucional, implementar as medidas necessárias à defesa ao meio ambiente, principalmente através de exigências nas licitações e contratações públicas acerca do cumprimento dos parâmetros mínimos de sustentabilidade ambiental.

A Lei nº 14.133/2021, entre diversos outros artigos que tratam diretamente da sustentabilidade nas contratações públicas, define o desenvolvimento nacional sustentável como princípio a ser perseguido pela licitação, e o seu Art. 11 afirma ser um dos quatro objetivos da licitação incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável, bem como determina que a alta administração deve zelar pelo cumprimento desses objetivos.

Lei 14.133/2021

Art. 5º **Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios** da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do **desenvolvimento nacional sustentável**, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro)

...

Art. 11 O processo licitatório tem por **objetivos**:

I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;

II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;

III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;

IV - **incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.**

Parágrafo único. A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, **inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo**, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.

O Acórdão nº 2661/2017 - TCU – Plenário não deixa dúvidas acerca da legalidade da exigência do CTF-APP/AIDA emitido pelo IBAMA, na fase habilitatória, *in verbis*:

Acórdão nº 2661/2017 - TCU – Plenário

Voto

9.4. A Lei 6.938/1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, estabelece, em seu art. 17 (com a redação dada pela Lei 7.804/1989):

Art. 17. Fica instituído, sob a administração do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA: I - Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental, para registro obrigatório de pessoas físicas ou jurídicas que se dedicam a consultoria técnica sobre problemas ecológicos e ambientais e à indústria e comércio de equipamentos, aparelhos e instrumentos destinados ao controle de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;

II - **Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais**, para o **registro obrigatório de pessoas físicas ou jurídicas que se dedicam a atividades potencialmente poluidoras** e/ou à extração, produção, transporte e comercialização de produtos potencialmente perigosos ao meio ambiente, assim como de produtos e subprodutos da fauna e flora. (grifo nosso)

...

IV – CONCLUSÃO

125. Desse modo, ante tudo o que foi exposto acima, conclui-se:

a) **Os critérios e práticas de sustentabilidade serão exigidos por vezes como especificação técnica do objeto; por vezes como obrigação da contratada; e por vezes como requisitos de habilitação técnica ou jurídica, seja na execução dos serviços/obras contratados ou no**

fornecimento de bens, devendo ter como princípio a preservação do caráter competitivo do certame;

...

c) O Guia Prático de Licitações Sustentáveis da CJU/SP orienta quando se deve exigir a inscrição e regularidade no CTF do IBAMA como critério de aceitabilidade da proposta ou como requisito de habilitação;

...

c.2) Será exigido como requisito de habilitação quando o licitante desempenha diretamente as atividades poluidoras ou utilizadoras de recursos ambientais, de modo que deverá obrigatoriamente estar registrado no Cadastro Técnico Federal - CTF do IBAMA;

O Guia Nacional de Contratações Sustentáveis, elaborado pela Câmara Nacional de Sustentabilidade, publicado em setembro/2023, em seu capítulo 13, dispõe sobre a importância do Cadastro Técnico Federal do IBAMA. Em linhas gerais, ali constam as seguintes informações sobre o CFF/IBAMA:

O **Cadastro Técnico Federal do IBAMA (CTF-IBAMA) é um grande banco de dados para registro de pessoas físicas e jurídicas** que exercem atividades que demandam interesse de controle e fiscalização pelo Ibama, órgão ambiental encarregado dessa missão, pela Lei nº 6.938/1981, que estabelece a Política Nacional de Meio Ambiente. Ou seja, **é um instrumento utilizado pelo IBAMA para controle e fiscalização de atividades que possam, de alguma forma, afetar o meio ambiente**. É o controle ambiental sobre as etapas da cadeia produtiva, que vai desde a extração e mineração, passando pela indústria, até a importação, o transporte, o armazenamento e a comercialização de diversos produtos e serviços, sem perder de vista a **o necessário tratamento e destinação de resíduos, efluentes e descontaminação**. É também por meio do CTF-IBAMA que se faz o controle e fiscalização da exploração econômica da fauna e da flora, bem como grandes obras de infraestrutura. Essa é a importância do CTF-IBAMA.

Assim, as pessoas jurídicas com atividades sujeitas ao controle e fiscalização do IBAMA devem possuir o **comprovante de inscrição no Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais (CTF/APP)**, instituído pelo Art. 17, inciso II, da Lei 6.938/1981, sob a administração do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (Ibama)

A inscrição no Cadastro Técnico Federal NÃO DESOBRIGA as pessoas físicas ou jurídicas de obter as licenças, autorizações, permissões, concessões, alvarás e demais documentos obrigatórios dos órgãos federais, estaduais ou municipais para o exercício de suas atividades.

Um dos tipos do CTF é o **Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais (CTF/APP)** onde as pessoas físicas e jurídicas que desenvolvem tais atividades são obrigadas a se registrar.

O CTF/APP identifica as pessoas físicas e jurídicas sob controle ambiental e fiscalização ambiental, conforme previsto em legislação federal ou de âmbito nacional, gerando informações para a gestão ambiental no Brasil. Por isto, elas têm obrigação de se inscrever no CTF/APP conforme Instrução Normativa nº 13, de 23 de agosto de 2021

O IBAMA recomenda que os gestores de licitações públicas consultem detidamente as Fichas Técnicas de Enquadramento (FTE's) no CTF/APP, disponíveis no site, antes de exigir a inscrição do fornecedor nesse Cadastro. Elas são um guia juridicamente seguro para identificação correta da atividade a ser declarada no formulário de inscrição do CTF/APP.

A formalização do registro se dá mediante a emissão do Comprovante de Registro, contendo o

número do cadastro, o CPF ou CNPJ, o nome ou a razão social, o porte e as atividades declaradas. **A comprovação da regularidade do registro** se dá mediante a emissão do **Certificado de Regularidade, com validade de três meses**, contendo o número do cadastro, o CPF ou CNPJ, o nome ou razão social, as atividades declaradas que estão ativas, a data de emissão, a data de validade e chave de identificação eletrônica.

Em relação ao CTF/AIDA, são obrigadas à inscrição nesse registro as pessoas jurídicas que devam comprovar capacidade e responsabilidade técnicas por dados declarados no Relatório Anual de Atividades Potencialmente Poluidoras e Utilizadoras de Recursos Ambientais, por dados declarados em relatório de controle ambiental e no gerenciamento de resíduos sólidos.

o CTF/AIDA vincula-se à Política Nacional de Resíduos Sólidos nos seguintes aspectos:

• **O gerenciamento de resíduos sólidos sob responsabilidade técnica é atividade de defesa ambiental integrada à Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS).**

• A exigência de plano de gerenciamento de resíduos sólidos ou de plano de gerenciamento de resíduos perigosos é determinada no processo de licenciamento ambiental de empreendimento ou de atividade.

• **A pessoa jurídica obrigada à elaboração de plano de gerenciamento de resíduos sólidos** ou de plano de gerenciamento de resíduos perigosos deve se inscrever no CTF/AIDA, para identificação de responsável técnico devidamente habilitado para a elaboração, implementação, operacionalização e monitoramento de todas as etapas do plano de gerenciamento, incluindo o controle da disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, conforme categorias Cod. 0004 ou 0005 do Anexo I da Instrução Normativa Ibama nº 12/2021.

Pelo exposto, conclui-se que **o edital deve ser alterado para incluir, entre os requisitos de capacitação técnica das licitantes, a comprovação no Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais (CTF/APP), onde conste a atividade destinação de resíduos urbanos (Código 17-4) e no CTF/AIDA,** onde consta a atividade de gerenciamento de resíduos não perigosos (Código 0004-00).

IV.II.II –Exigência licenças operacionais para se serviços de coleta, transporte, tratamento e destinação final de resíduos sólidos oriundos dos serviços de saúde

A legislação ambiental brasileira é considerada uma das mais completas do mundo, tendo como base a Constituição Federal de 1988, que estabelece no art. 225 o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

A proteção ao meio ambiente, prevista na Carta Magna, como dever da União (artigo 23, inciso VI, da CF/88) e de todos aqueles que exercem atividade econômica (artigo 170, inciso VI, da CF/88), deve ser cada vez mais ambicionada por parte da Administração Pública, fazendo com que os que exercem as atividades econômicas cumpram com a obrigação de proteger e preservar o meio ambiente.

No âmbito infraconstitucional, a Lei n.º 6.938/1981, que institui a Política Nacional do Meio Ambiente, determina que determinados empreendimentos potencialmente poluidores ou que utilizem recursos naturais devem obter licenciamento ambiental. A Licença Ambiental de Operação, em particular, é concedida após a comprovação de que a atividade está em conformidade com as exigências ambientais.

Vale ressaltar que a promoção do desenvolvimento nacional sustentável é atualmente um dos três pilares das licitações públicas, ao lado da observância do princípio constitucional da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração (artigo 5º da Lei nº 14.133/2021). Assim, cabe à

Administração Pública, na consecução do seu dever constitucional, implementar as medidas necessárias à defesa ao meio ambiente, principalmente através de exigências nas licitações e contratações públicas acerca do cumprimento dos parâmetros mínimos de sustentabilidade ambiental.

Quanto à exigência das licenças ambientais, tem-se que a Lei nº 12.305/2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos, determina, no § 1º de seu Art. 1º, que estão sujeitas à sua observância as pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, responsáveis, direta ou indiretamente, pela geração de resíduos sólidos e as que desenvolvam ações relacionadas à gestão integrada ou ao gerenciamento de resíduos sólidos.

Segundo o Art. 3º, inciso X daquela lei, entende-se por **gerenciamento de resíduos sólidos o conjunto de ações exercidas, direta ou indiretamente, nas etapas de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos**, de acordo com plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos ou com plano de gerenciamento de resíduos sólidos, exigidos na forma daquela Lei. A lei autoriza que, quando os geradores dos resíduos não têm como fazer o gerenciamento adequado dos resíduos por eles mesmos produzidos (no caso dos municípios, os resíduos produzidos pelos munícipes), podem terceirizar tais serviços, como é o caso do Município de Eldorado do Carajás. **Como cada etapa da gestão é licenciada por determinação legal**, por lógico, quando for contratar os serviços de gestão dos resíduos, o Município deve exigir dos licitantes as licenças de operação para cada uma delas, incluindo a da destinação final.

A exigência das licenças ambientais como condição de habilitação se justifica porque, segundo a Lei 12.305/2010, os geradores de resíduos sólidos, exatamente por serem responsáveis pelo gerenciamento destes, possuem suas atividades relacionadas à gestão dos resíduos controladas e fiscalizadas pelos órgãos federais e estaduais competentes:

Lei 12.305/2010

Art. 10. Incumbe ao Distrito Federal e aos Municípios a gestão integrada dos resíduos sólidos gerados nos respectivos territórios, sem prejuízo das competências de controle e fiscalização dos órgãos federais e estaduais do Sisnama, do SNVS e do Suasa, bem como da responsabilidade do gerador pelo gerenciamento de resíduos, consoante o estabelecido nesta Lei.

Art. 11. Observadas as diretrizes e demais determinações estabelecidas nesta Lei e em seu regulamento, incumbe aos Estados:

...

II - controlar e fiscalizar as atividades dos geradores sujeitas a licenciamento ambiental pelo órgão estadual do Sisnama.

Art. 26. O titular dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos é responsável pela organização e prestação direta ou indireta desses serviços, observados o respectivo plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, a Lei nº 11.445, de 2007, e as disposições desta Lei e seu regulamento.

Art. 27. As pessoas físicas ou jurídicas referidas no art. 20 são responsáveis pela implementação e operacionalização integral do plano de gerenciamento de resíduos sólidos aprovado pelo órgão competente na forma do art. 24.

§ 1º A contratação de serviços de coleta, armazenamento, transporte, transbordo, tratamento ou destinação final de resíduos sólidos, ou de disposição final de rejeitos, não isenta as pessoas físicas ou jurídicas referidas no art. 20 da responsabilidade por danos que vierem a ser provocados pelo gerenciamento inadequado dos respectivos resíduos ou rejeitos

Verifica-se, portanto que, por determinação legal, os geradores de resíduos são, também, os responsáveis pela gestão destes, o que significa que possuem entre suas atribuições, conforme a legislação pertinente, a obrigação de manter todas as atividades relacionadas às etapas da gestão dos resíduos licenciadas, porque são regularmente fiscalizados.

Assim, para assegurar o cumprimento da legislação correlata por parte de empresas terceirizadas, o gerador de resíduos, que é o caso deste Município, deve responsabilizá-las em caso de irregularidades, tornando-as corresponsáveis no caso de danos decorrentes da prestação destes serviços. Por esse motivo, em processos licitatórios para contratar serviços de gestão de resíduos sólidos, necessita exigir delas tanto a licença de operação (LO) do órgão ambiental estadual como os documentos de monitoramento ambiental previstos no licenciamento.

O licenciamento ambiental para todas as atividades de gestão dos resíduos sólidos também está previsto nos Art's 7º, 8º e 9º, da Lei Complementar 140/2011, **que discrimina, respectivamente, as competências dos entes federal, estaduais e municipais incluindo o licenciamento ambiental.**

O Art. 8º da Lei Complementar 140/2011, relaciona as ações administrativas dos Estados, entre as quais a do seu inciso XIV, é a de “promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, (localizados em seu território), ressalvado o disposto nos Arts. 7º e 9º”.

No âmbito do Estado do Pará, existe a Lei 5.887/1995, alterada pela Lei 9.575/2022, que dispõe sobre a política Estadual do Meio ambiente. Segundo o Art. 93, desta Lei:

Lei nº 5.887/1995

Art. 93 – A construção, instalação, ampliação, reforma e funcionamento de empreendimentos e atividades utilizadoras e exploradoras de recursos naturais, considerados efetiva ou potencialmente poluidoras, bem como, os capazes de causar significativa degradação ambiental, sob qualquer forma, dependerão de prévio licenciamento do órgão ambiental.

Parágrafo Único - O licenciamento de que trata o caput desse artigo será precedido de estudos que comprovem, dentre outros requisitos, os seguintes:

I. os reflexos sócio-econômicos às comunidades locais, considerados os efetivos e comprovados riscos de poluição do meio ambiente e de significativa degradação ambiental, comparados com os benefícios resultantes para a vida e o desenvolvimento material e intelectual da sociedade;

II. as consequências diretas ou indiretas sobre outras atividades praticadas na região, inclusive de subsistência;

Portanto, conclui-se que deixar de exigir licença ambiental como condição de habilitação, quando no objeto licitatório tem a prestação dos serviços que envolve a coleta, transporte, tratamento e destinação final de resíduos, perigosos ou não, **é algo insólito, pois se corre o esdrúxulo risco de se contratar uma empresa sem licença ambiental para executar um serviço que não pode ser executado sem a devida licença.**

É sabido que há jurisprudência na Corte de Contas orientando que a exigência da licença pode ser substituída por apenas um compromisso, na forma de uma declaração, de que caso a licitante venha a ser vencedora da licitação ele atenderá a exigência. Tal jurisprudência se baseia na Súmula 272 do TCU de que, como regra, é proibido exigir em edital, como condição para a habilitação, requisitos que onerem os licitantes, criando custos apenas para participar de certames sem nenhuma garantia de que serão vencedores e que, portanto, tal vedação consta da à luz das normas regentes ao princípio da competitividade nas licitações.

Há licitantes que questionam a exigência da Licença de Operação na fase de habilitação dos casos em que a licença ambiental é concedida apenas no início das atividades, mediante o cumprimento de condições impostas no licenciamento prévio ou de instalação do empreendimento.

Há ainda, a alegação de muitos licitantes de que a Constituição Federal estabelece, ao dispor sobre

licitações, que a lei “somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações” (art. 37, XXI). Portanto, exigir as licenças ambientais dos licitantes pode restringir a competição, especialmente se se considerar que o licenciamento é demorado e complexo e que muitas empresas podem estar em processo de regularização, mas ainda não possuem a licença definitiva. Desse modo, a exigência das licenças ambientais poderia levar à exclusão de competidores, o que resultaria em contratações menos vantajosas para a administração pública, comprometendo o princípio da economicidade. E, por fim, há alegações de que a Lei nº 14.133/21 (Estatuto de Licitações e Contratos) não prevê especificamente, dentre as exigências de habilitação, a licença ambiental.

A despeito de todas estas argumentações, deve ser considerado que, na prática, se a Administração permitir que as licenças ambientais sejam apresentadas apenas pelo vencedor da licitação, após a adjudicação do certame, é, no mínimo, uma permissão insensata, se se considerar o fato de que é impossível para o vencedor da licitação obter licenças ambientais no período entre a assinatura do contrato e o início de sua execução. Portanto, a mera declaração de que irá apresentá-las por ocasião da contratação não vai permitir que o licitante vencedor consiga executar o objeto em tempo hábil, porque o prazo de licenciamento é muito mais demorado do que o período compreendido entre a licitação e a contratação, o que inviabiliza a mera apresentação de declaração.

Um outro aspecto deve ser considerado é que a exigência da licença ambiental para o caso do objeto do certame, relaciona-se à empresa e à atividade por ela prestada de maneira genérica. Não se trata de uma licença específica para a prestação do serviço em determinado local.

Ademais, importa observar que a execução da contratação do objeto do certame pressupõe, de modo inafastável, a prévia regularidade ambiental do estabelecimento do licitante. Ou seja, a empresa que opera empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ao meio ambiente que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, só pode funcionar depois de devidamente licenciada junto à autoridade ambiental competente como condição de funcionamento.

Nesse sentido, nas palavras de Marçal Justen Filho, que bem explica a problemática citando um caso sob a análise do TCU (Tribunal de Contas da União):

*Na situação examinada pelo TCU, surgiu uma outra manifestação do mesmo problema. **A execução da contratação do objeto da licitação pressupunha, de modo inafastável, a regularidade ambiental do estabelecimento do contratado. Mais ainda, a disciplina pertinente à regularidade ambiental torna impossível que o sujeito obtenha o licenciamento no período entre a assinatura do contrato e o início de sua execução. Logo, se o sujeito vencer a licitação, assinar o contrato e não dispuser do licenciamento ambiental, a prestação não poderá ser executada.** A exigência adotada no edital era plenamente válida. Não se tratava propriamente de um requisito de habilitação, ainda que uma interpretação ampliativa do previsto no art. 30, inc. IV, da Lei 8.666 pudesse dar-lhe respaldo. Rigorosamente, a exigência não se relaciona às condições subjetivas do licitante – conceito nuclear à ideia de habilitação. **Trata-se da viabilidade objetiva da execução da atividade objeto do certame.***

Considere-se, ainda, que por conta dessa impossibilidade de o contratado obter as licenças ambientais necessárias para a execução do objeto do certame entre a assinatura do contrato e o início de sua execução que o Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão 870/2010, já definiu a questão, declarando legal a exigência do licenciamento ambiental em licitações cujo objeto é a gestão de resíduos sólidos. Alias, nesse julgado, a **Corte de Contas considerou ilegal não exigir a licença ambiental e até determinou a anulação de editais que não exigiram a licença ambiental na fase de habilitação.** Vide

partes do Voto:

Acórdão 870/2010, TCU Plenário – Relatoria do Ministro Augusto Nardes

Voto

Como visto, um dos argumentos esgrimidos pela SECEX/PA para defender a invalidação do edital do Pregão 33/2009, **de interesse da Universidade federal do Pará**, é o de que a exigência de apresentação da licença ambiental de operação com “resíduos sólidos comuns” seria indevida por ser desnecessária na fase de processamento do pregão e irrelevante em face de outras exigências editalícias relativas à experiência anterior mínima dos participantes. A unidade instrutiva aduz também que seria exigência estranha ao rol exaustivo de documentos previstos na Lei 8.666/1993.

2. Sobre esta última questão, cumpre notar que há precedente desta Corte tratando do tema. Trata-se do Acórdão 247/2009-Plenário, cujo voto condutor, da lavra do eminente Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, contém a seguinte passagem alusiva ao assunto:

“3. No mérito, acompanho integralmente o posicionamento da Unidade técnica. A Lei de Licitações exige, em seu Art. 30, inciso IV, **prova do atendimento de requisitos previstos em lei especial**, encontrando o licenciamento da empresa Interessada junto ao Órgão ambiental, para fins de funcionamento e exercício das atividades requeridas no edital, fundamento também no disposto no Art. 28, inciso V, segunda parte, da referida lei. **Há, portanto, necessidade de se incluir no edital, em razão dos serviços que serão prestados, exigência que reflita a adequada observação da legislação específica (ambiental), cuja comprovação deverá ser apresentada pelas licitantes para habilitação.**

(...)

10. (...) **Vê-se, portanto, que requisitos previstos em lei especial, para fins de habilitação e qualificação técnica, deverão ser verificados no momento da habilitação. A lei não previu outro momento para se exigir o cumprimento de leis específicas (como as ambientais), nem para aquelas que impõem o cumprimento de certas condições para o funcionamento da licitante.**”

3. Nesse aresto, há inclusive o entendimento ali ementado segundo o qual “**A existência de Órgãos fiscalizadores do meio ambiente não exige a Administração de atentar para aspectos que envolvam o atendimento de requisitos previstos em lei especial**, nos termos dos Arts. 28, inciso V, e 30, inciso IV, da Lei 8.666/1993”.

4. Desse modo, **é de se reconhecer que o precedente referido, ainda não contraditado nesta Corte, ampara o procedimento da UFPA de fazer inserir já no edital, como exigência de habilitação, a necessidade de a empresa interessada possuir licença ambiental de operação com resíduos.** Não haveria, assim, em face desse julgado elementos de liquidez e certeza que amparem o direito que a empresa ora representante julga ter sido violado e que, em correspondência, demonstrem a ilegalidade imputada pela SECEX/PA consistente na exigência inserida no edital, razão pela qual, com a devida vênia, descabe a determinação no sentido da invalidação do pregão em questão.

5. Outro aspecto da questão, este destacado pela instrução do processo, **é que a exigência posta no edital não estabelecia que a licença de operação deveria ser fornecida pelo Estado do Pará.** Como a empresa representante possuía ou possui a mesma licença de operação no âmbito do Estado do Amazonas, a unidade entende que a UFPA ampliou indevidamente o sentido da redação do edital em prejuízo da licitante.

6. **Entendo também que tal objeção não possui força invalidante da inabilitação da empresa representante, uma vez que a legislação ambiental é clara em atribuir aos estados a competência para regulamentar e proceder ao licenciamento ambiental em seu território. O edital não precisaria, portanto, indicar o órgão competente para tanto, bastando exigir que o documento tenha validade legal.** Além disso, **a empresa deveria saber que a licença expedida**

no Estado do Amazonas não teria validade em outro estado. Como corolário, tem-se que, como as licenças são válidas apenas nos limites de cada unidade da federação, há fundamento bastante para a recusa da UFPA do documento apresentado pela ora representante. Agir de modo diferente seria ferir direitos das outras participantes, com documentação em perfeita ordem.

...

8. Dito isso, compreendo a dificuldade da SECEX/PA em aceitar que a competitividade plena do procedimento licitatório tenha sido turbada por exigência tão simples, aparentemente fácil de ser atendida. Devo dizer também que não é possível afastar, de todo, as suspeitas de que, na gênese da exigência estaria o objetivo de obstaculizar a participação de empresas de outro estado, malferindo, assim, o princípio da não-distinção de empresas em razão de sua sede (art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993). Tais suspeitas permeiam as manifestações exaradas nos autos. Não é exagerado supor que a exigência tenha surgido a partir da pressão de empresas locais, sobre órgãos e entidades públicos, interessadas em restringir o máximo possível o universo de potenciais competidoras. Noto também que, em sua resposta à oitiva determinada no processo, a comissão de licitação não informa se tal exigência fez parte das licitações anteriores, limitando-se a afirmar que se encontra vinculada à prescrição contida no art. 5º da Resolução CONAMA 237/1997.

9. Porém, não há elementos de fato e de direito que corroborem de modo mais firme a prevalência de tal objetivo. E mesmo que fosse essa a intenção, não há negar que a exigência, a par de sua fundamentação legal e material, coaduna-se com a crescente preocupação com os aspectos ambientais que cercam as atividades potencialmente poluentes. **Não custa lembrar que, pelo várias vezes citado Acórdão 247/2009, este Tribunal Pleno determinou a anulação de edital justamente por ele não exigir, na habilitação, a licença ambiental de operação tratada nestes autos.** Por esses motivos, e apesar de compartilhar as preocupações manifestadas pela diligente Secex/PA no presente feito, mas escusando-me por discordar do encaminhamento por ela alvitado, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

ACÓRDÃO

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

...

9.3. **recomendar à Universidade Federal do Pará que, em procedimentos licitatórios futuros em que seja obrigatória a apresentação de licença ambiental de operação por parte das firmas interessadas,** planeje adequadamente a licitação de forma a que seja lançado o edital com antecedência suficiente para que, observada a legislação ambiental e os prazos requeridos pelo Órgão local Responsável pela concessão de licenças, possam as empresas requerer, antecipadamente, bem como dispor, no momento da licitação, das respectivas licenças ambientais necessárias à execução do objeto licitado;

9.4. enviar à empresa representante cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam;

9.5. Arquivar os presentes autos.

No que se refere à doutrina, a atual posição majoritária é no mesmo sentido: de que a Súmula 272/TCU **não** se aplica a exigência de licença ambiental, sendo essa uma exigência de lei especial que deve ser incluída como requisito de habilitação. **A Lei n.º 14.133/2021, prevê, em seu art. 67, que as exigências de habilitação devem estar vinculadas à demonstração de capacidade técnica e ao cumprimento da legislação pertinente e, o inciso IV daquele artigo, dispõe que o edital exija “prova do atendimento de requisitos previstos em lei especial,** quando for o caso.

É sabido que o procedimento para obtenção de licenciamento ambiental envolve vários meses e a administração Pública não dispõe desse prazo para o início da execução do contrato. Então, não parece

razoável que o órgão licitante permita a dilação na comprovação do licenciamento ambiental para o momento do contrato, já que a empresa que não consegue comprovar a licença na licitação na habilitação, dificilmente o conseguirá para o início da prestação do serviço. Ou seja, tal diferimento significaria um risco muito alto para o interesse da Administração. Desse modo e considerando o disposto no art. 67, IV, da Lei 14.133/2021, entende-se que em tal hipótese dever-se-ia exigir a licença como requisito de habilitação.

O TCU já decidiu outra vez pela legalidade da exigência de regularidade ambiental como requisito de qualificação técnica, no acórdão 6.047/2015. Vide o julgado.

TCU - Acórdão 6047/2015 - Segunda Câmara - Licitação. Habilitação técnica. Licença ambiental. Relator Raimundo Carrero

Voto

*(...) mencionada exigência 'não feriu o caráter competitivo do certame, **uma vez que teve por objetivo garantir o cumprimento da obrigação, ou seja, dar certeza à Administração de que o serviço seria executado**'. E indagou: **'de que adiantaria viabilizar a participação de outros interessados - com o infundado receio de ferir o caráter competitivo do certame - para, depois, por falta da garantia estabelecida no Termo de Compromisso, correr-se o risco de o serviço não poder ser realizado, ser realizado com atrasos, ou, mais grave ainda, ser realizado com desrespeito ao meio ambiente, cujo dever de preservá-lo, para as presentes e futuras gerações, é imposto tanto ao Poder Público, quanto à coletividade** (art. 225 da Constituição Federal)'. Assim, registrou, **'as exigências editalícias não só não feriram o § 6º do art. 30 da Lei 8.666/93 (objeto de questionamento no acórdão recorrido), como, na verdade, vieram ao encontro da pretensão legal. **É que a regularidade ambiental - requerida de forma indistinta de todos os licitantes - pode ser vista como uma necessidade essencial para que o objeto da licitação seja executado sem o comprometimento ambiental (...)** 'não houve ofensa nem à competitividade nem à igualdade de condições entre os concorrentes; tampouco pode-se, no meu sentir, apontar restrição ao caráter competitivo do certame.***

A exigência de regularidade ambiental como critério de qualificação técnica é legal, desde que não represente discriminação injustificada entre os licitantes, **uma vez que objetiva garantir o cumprimento da obrigação contratual e é essencial para que o objeto da licitação seja executado sem o comprometimento do meio ambiente.**

Observe que, nesse mesmo sentido, tem-se **decisão do Supremo Tribunal Federal (STF)** em que se entendeu lícito exigir a apresentação do licenciamento ambiental já na fase de habilitação das licitantes. Trata-se do Agravo de Instrumento 837832 MG:

'No exercício de sua competência regulamentar, o Poder Executivo poderá exigir a apresentação de licenciamento ambiental para habilitação de empresa em licitação para aquisição de bens móveis, já que se afigura exigência de qualificação técnica que não implica discriminação injustificada entre os concorrentes, assegura a igualdade de condições entre eles e retrata o cumprimento do dever constitucional de preservação do meio ambiente.

Verifique-se, ainda, que, **enquanto o item 2.2 do Anexo VII-B, da Instrução Normativa Seges/MP n. 5/2017 veda a exigência enquanto requisito de habilitação, tal vedação não consta na Lei 14.133/2021**. Pelo contrário, o Art. 67, inciso IV, desta Lei, assim como na Lei anterior de Licitações, é explícito em autorizar a exigência de comprovação de cumprimento de requisitos previstos em lei especial como condição de habilitação. Assim, num conflito insuperável, esta deve sobrepor-se àquela.

Assim, como a exigência de licenças ambientais como requisito de habilitação encontra amparo na Lei 14.133/2021 **pode ser realizada, alternativamente**, à exigência desta apenas do licitante vencedor após a adjudicação do objeto e antes da assinatura do contrato, **desde que devidamente justificado e**

evidenciado no planejamento da contratação que os prazos de licenciamento são muito longos, elevando sobremaneira os riscos de atrasos na licitação decorrentes da não obtenção tempestiva da licença por parte da empresa vencedora, o que se revela antieconômico e pode comprometer o atendimento da necessidade da Administração Pública.

Observe, ainda, que os tribunais de contas dos Estados também possuem precedentes exarados após a publicação da Lei 145.133/2021 no mesmo sentido. O Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE/PR) por exemplo, considera ilegal não exigir a Licença Ambiental de Operação (LAO) como requisito de habilitação, nas hipóteses em que se trata de uma exigência da lei ambiental. Nesse sentido, o recente Acórdão nº 696/2022 – Tribunal Pleno de relatoria do d. Conselheiro Artagão de Mattos Leão, deferiu cautelar justamente para suspender Pregão que não exigiu licença de operação ambiental como condição para habilitação, em sentido totalmente contrário da decisão nestes autos proferida. Confira-se:

Acórdão nº 696/2022 – Tribunal Pleno. Relatoria do Conselheiro Artagão de Mattos Leão

No que tange ao item “b”, acerca da necessidade de licença ambiental de operação como requisito de habilitação, assim se pronunciou o Tribunal de Contas da União: (...)

Vale destacar que a Portaria IAP n.º 224/07, em seu artigo 9º, prevê expressamente a necessidade de autorização ambiental para as atividades de transporte, armazenamento, tratamento e disposição final de resíduos sólidos. Segundo o artigo 9º da Lei estadual n.º 12.493/1999:
(...).

A autorização ambiental e a licença de operação justificam-se pela potencialidade de risco ambiental dessas atividades, sendo extremamente importantes para a execução do objeto. Constata-se, portanto, que a deficiência do edital neste ponto traz risco ao meio ambiente, motivo pelo qual recebo a representação quanto ao item.

(...)

Reitero a gravidade da ausência de licença de operação ambiental como condição para habilitação da empresa licitante.

(...)

III – Diante do exposto, RECEBO PARCIALMENTE presente Representação e, com fulcro nos arts. 282, § 1º, 400, § 1º-A, e 403, II e III, do Regimento Interno, ACOLHO o pedido de expedição de MEDIDA CAUTELAR em face do MUNICÍPIO DE ROLÂNDIA, para o fim de determinar a imediata suspensão dos procedimentos que envolvam o processo licitatório relativo ao Pregão Presencial nº 11/2022 até que o TCE-PR delibere sobre o mérito desta Representação, sob pena de responsabilização solidária do atual gestor, nos termos dos arts. 400, § 3º, e 401, V, do mesmo Regimento.

Já no Acórdão nº 48/20 – Tribunal Pleno, de relatoria do d. Conselheiro Ivan Lelis Bonilha, foi julgada improcedente representação que postulava a ilegalidade da exigência de licença como condição de habilitação, também seguindo os entendimentos do TCU e do acórdão anterior:

Acórdão nº 48/20 – Tribunal Pleno. Relatoria do Conselheiro Ivan Lelis Bonilha

Alega que “só seria possível exigir apresentação de licença ambiental para comprovação do licitante vencedor, sendo ilegal a exigência de tal documento como requisito de qualificação técnica”. A defesa, por sua vez, justificou que há amparo legal e jurisprudencial para o item questionado, apresentando decisões do TCU acerca da matéria. Também, aduziu que o inciso IV, do artigo 30, da Lei de Licitações “prevê a possibilidade da exigência de atendimentos de requisitos previstas em lei especial, quando for o caso”. Compulsando os autos, reputo regular a exigência questionada.

(...)

O licenciamento também encontra amparo na Constituição Federal, na Lei nº 6.938/814 e no Decreto nº 99.274/905. Nesse contexto, como bem destacado pela CGM, “a observância da legislação ambiental constitui verdadeiro requisito de habilitação jurídica para aquele empreendedor exercente de atividade que se mostre efetiva ou potencialmente poluidora que pretende contratar com a administração pública”. No caso concreto, portanto, entendo que não há ilegalidade na exigência das licenças ambientais dispostas no item 6.2.4, 01 e 02, “a”, do edital, as quais são permitidas, como requisito de habilitação, para atividades potencialmente poluidoras. O TCU já decidiu nesse sentido,

Por todo o exposto, está demonstrado que a lei, a jurisprudência do TCU e do STF e a doutrina majoritária consideram que a licença ambiental para coleta e transporte de resíduos sólidos urbanos e para coleta, transporte, tratamento e destinação final dos resíduos oriundos os serviços de saúde devem ser exigida dos licitantes com base no Art. 67, inciso IV, da Lei 14.133/2021, por ser requisito previsto em leis especiais, no caso a Lei Complementar 140/2011 (art. 8º), a Lei 6.938/1981 (Art. 10) e a Lei 5.887/1995 (Art, 93).

Portanto, o edital desse ser suspenso para inclusão da exigência da licença de operação para coleta, transporte, tratamento e destino final de resíduos sólidos urbano do licitante, como requisito de habilitação.

V– Da necessidade de conformidade do Edital com os normativos legais, com a Lei e com a Constituição

Conforme se percebe, o próprio Edital, ao informar os dispositivos legais nos quais se baseia, deve ser interpretado em conformidade com tais leis e com a Constituição. Afinal, **é ato concretizador e de hierarquia inferior a essas**. Portanto, suas regras devem estar dentro da legalidade, da legitimidade e da constitucionalidade. O Edital é o derradeiro instrumento normativo da licitação, pois regramenta as condições específicas de um dado certame, afunilando a Constituição, as leis, e **atos normativos** e outros atos infralegais. Porém, **não poderá contraditá-los**. Afinal, ele é, antes da execução contratual, o derradeiro ato de substancialização da Constituição e das Leis.

Conforme o Art. 5º da Lei nº 14.133/2021 **“Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade**, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do [Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 \(Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro\)”](#).

Portanto, verifica-se que o principal artigo da norma geral de licitação (Lei nº 14.133/2021) referente à vinculação ao ato convocatório é o seu Art. 5º. Por ele, a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada. Ou seja, este Artigo é muito incisivo é inquisitivo. É certo que, quando se fala em vinculação ao instrumento convocatório, **há uma regra de obrigatoriedade para que a autoridade não omita regras e condições impostas para a participação e execução do contrato**. Assim, o Edital desce às minúcias, não podendo ser abstrato a ponto de haver interpretações dúbias. No caso concreto é que se analisará a possibilidade de algum juízo valorativo quanto à forma de prestação de dado serviço, por exemplo. Determinadas mudanças, quando o fim é atingido, poderão estar protegidas pela instrumentalidade das formas, desde que a boa-fé e a ausência de prejuízo para as partes estejam presentes.

Do mesmo modo, **o Edital não pode ir de encontro às leis que tratam do mesmo assunto em virtude da hierarquia existente**. Deve tratar tão somente de coisas específicas relativas ao certame. Deve, ainda, **haver total intersecção com as normas de hierarquia superior. Não pode tratar, portanto, de assuntos que imponham obrigações, deveres e direitos não constantes nas leis em virtude do inciso II do Art. 5º da Constituição Federal**, *in verbis*:

Constituição Federal/1988

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à

liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

...

II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;

Qualquer quebra do nexo de relação entre o Edital e suas exigências, o objeto da licitação e a execução dos serviços ou aquisição de bens, ensejará a desvinculação ao ato convocatório. Logo, haverá quebra de referido princípio. Precisa-se ressaltar que, **quando as exigências do ato convocatório forem ilegais, desproporcionais, inconstitucionais, enfim, passíveis de nulidade, nem a Administração nem o licitante não estão obrigados a cumpri-las.**

Assim, apesar da vinculação do licitante ao Edital, verifica-se que, em decorrência do Princípio da Legalidade, a **vinculação ao instrumento é uma regra que tem mais imposição à própria Administração**, em vista de ser um ato criado praticamente de forma unilateral por esta. Significa **que as regras estipuladas no edital que infrinjam direitos dos interessados deverão ser rechaçadas**. Como tais regras obrigam também a Administração, esta deverá observá-las de forma estrita, pois não poderá alegar ou voltar a norma em benefício próprio decorrente da própria torpeza, pois criou-a de forma unilateral.

Quando se elabora erroneamente um ato convocatório que, em princípio, desfavoreça a empresa contratada, **a Administração terá o poder de autotutela para corrigir o erro**, pois não poderá prejudicar o contratado ou licitante, argumentando, por exemplo, enriquecimento, **pois as regras foram estabelecidas pela Administração, e a licitante ou contratada não poderá pagar pelo erro administrativo**. Obviamente que o erro antieconômico poderá ser sanado, mas com efeito **ex nunc**, ou seja, a partir de então ou a partir da retificação.

A despeito da necessidade da obediência ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, a **Administração não pode elevar o Edital ao posto de norma suprema da licitação. A norma suprema da licitação é a Constituição Federal**, que possui preceitos e princípios de observância obrigatória a todas as pessoas, órgãos e entidades públicas. Assim, **a autoridade competente pode extirpar exigência ilegal e desproporcional constantes nos atos convocatórios, de ofício ou mesmo em resposta aos pedidos** de esclarecimento, de **impugnações**, ou de recursos com base no poder de autotutela. **A Administração não pode ignorar um vício ou uma ilegalidade no Edital, porque ele “faz lei entre as partes”** e ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer algo que seja contrário à lei, à Constituição e à razoabilidade.

Não há lógica jurídica aceitar cláusulas editalícias que firam a Constituição, seus princípios, as leis e as normas infralegais de regência do objeto do edital, sob o argumento do cumprimento da vinculação ao instrumento convocatório. Atos dessa natureza são nulos.

Em resumo, **a vinculação ao instrumento convocatório só possui efeitos quando tal instrumento tiver respaldo legal e constitucional.**

Por todo o exposto, convém apresentar, o posicionamento do TCU quando há necessidade de se fazer as alterações necessárias no edital. A Corte defende que o prazo legal de publicidade deve ser reaberto para o fiel cumprimento do princípio da publicidade e o da vinculação ao instrumento que norteia a disputa.

TCU, AC-2.632-49/08 – P, Rel. Min. Marcos Bemquerer Costa.

Voto

(...) 18. Como se vê, a interpretação dada pelo doutrinador é no sentido de que **tanto as modificações editalícias que aumentam quanto as que reduzem os requisitos para participar dos certames reclamam a reabertura do prazo legal de publicidade inicialmente concedido.** 19. Não poderia ser outra a interpretação dada à matéria, uma vez que a norma em foco busca dar fiel cumprimento ao princípio da publicidade e da vinculação ao instrumento convocatório que norteiam as disputas dessa natureza, eis que o edital serve para dar amplo conhecimento aos interessados em participar do torneio licitatório, bem como estabelece as regras a serem observadas no seu processamento, que vinculam a Administração e os licitantes.(...)

TCU – Acórdão 2.561/2013 – Plenário – TC 021.258/2013-9, relator Ministro-Substituto André Luis de Carvalho, 18.9.2013.

Alterações promovidas no edital que repercutam substancialmente no planejamento das empresas interessadas, sem a reabertura do prazo inicialmente estabelecido ou sem a devida publicidade, restringem o caráter competitivo do certame e configuram afronta ao art. 21, § 4º, da Lei 8.666/93.

VI. CONSIDERAÇÕES GERAIS

Por fim, a IMPUGNANTE informa que a não alteração dos dispositivos incompatíveis e a não inclusão de exigências previstas em leis ambientais ensejarão representação imediata ao TCM.

VII. DOS PEDIDOS

Ante o exposto, a IMPUGNANTE requer a suspensão do edital para as seguintes providências:

1. Retificar no edital:

1.1. Os subitens 9.8., 9.8.c, 9.8.f, 9.9.1. e 10.1. para a adequá-los ao subitem 9.1. relativo à inversão de fases no edital;

2. Inserir no Edital:

2.1. A exigência de documentos previstos em leis ambientais pertinentes ao objeto da licitação, como as licenças de operação para coleta, transporte, tratamento e destino final dos resíduos decorrentes dos serviços de saúde e o CTF do IBAMA;

Ananindeua/PA, 13 de março de 2026.

Eduardo José Vasconcelos Albuquerque
TRANSCIDADE SERVIÇOS AMBIENTAIS LTDA.