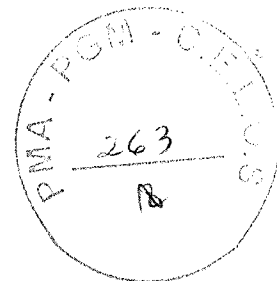




**PAIVA MARINHO  
& COUTINHO**  
ADVOCACIA E CONSULTORIA



## PROCURAÇÃO

**OUTORGANTE: M CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 02.823.335/0001-35, com sede na Avenida Senador Dinarte de Medeiros Mariz, 14, Vale do Sol, Parnamirim/RN, neste ato representada pelo sr. Sr. Bruno Victor Amaral de Oliveira, inscrito no CPF 054.551.904-74.

**OUTORGADAS: CLECIANE DE MENDONÇA VASCONCELOS, brasileira, inscrita na OAB/RN 13.927, ANA BEATRIZ SALES DANTAS VIEGAS DE OLIVEIRA, brasileira inscrita na OAB 17.543, brasileiro, inscrito na OAB/RN 15.784**, com endereço na Avenida Rodrigues Alves, 800, CEP: 59020- 300, edifício Tyrol Business Center natal, Sala 1008.

**PODERES:** amplos e ilimitados poderes para representar a empresa Outorgante, a fim de manejar atos contra a Concorrência n. 002/2022 promovida pelo Município de Aracati/CE, para o que lhes confere os poderes constantes da cláusula **AD JUDICIA ET EXTRA**, podendo para tal, substabelecer com ou sem reserva de poderes, dando o mandante tudo por bom, firme e valioso.

Natal / RN, 26 de abril de 2022.

BRUNO VICTOR AMARAL  
DE OLIVEIRA:05455190474

Assinado de forma digital por BRUNO  
VICTOR AMARAL DE  
OLIVEIRA:05455190474  
Dados: 2022.04.26 15:29:42 -03'00'

---

**M CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA**  
**CNPJ 02.823.335/0001-35**  
Outorgante

Recebu em:

27.04.22

9:42h

**AO ILUSTRÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DA COMISSÃO ESPECIAL DE LICITAÇÃO DO  
MUNICÍPIO DE ARACATI, ESTADO DO CEARÁ,**

**Concorrência n. 002/2022**

**M CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ/MF sob o n. 02.823.335/0001-35, com sede na Avenida Senador Dinarte de Medeiros Mariz, 14, Vale do Sol, Parnamirim/RN (**Anexo I – Documentos constitutivos**) através de seus advogados habilitados (**Anexo II – Procuração**), vem perante Vossa Senhoria, com fulcro no art. 41, §2º, da Lei n. 8.666/93, bem como, no item 22, subitem 22.2, do Edital, apresentar

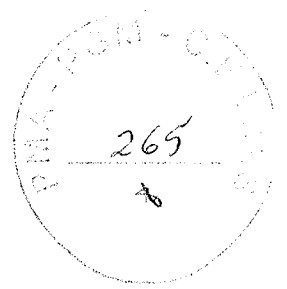
### **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL**

da Concorrência n. 002/2022, pelos fatos e fundamentos a seguir aduzidos.

#### **I – DA TEMPESTIVIDADE**

Determina o art. 41, §2 da Lei nº 8.666/93, que “*decairá do direito de impugnar os termos do edital de licitação perante a administração o licitante que não o fizer até o segundo dia útil que anteceder a abertura dos envelopes de habilitação em concorrência*”.

Considerando que a sessão inaugural do certame em destaque está marcada para o dia 03 de maio de 2022, o prazo para impugnação encontra seu limite no dia 29 de abril de 2022.



Portanto, demonstra-se tempestiva, a apresentação desta Impugnação, devendo ser recebida pela ilustre Comissão.

## **II - DO PODER DE AUTOTUTELA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. A POSSIBILIDADE DE REVER SEUS PRÓPRIOS ATOS**

Antes de adentrar nos quesitos específicos da impugnação, destaca-se que a Administração Pública possui o poder-dever de autotutela, ou seja, ela deve anular ou revogar os seus atos, de ofício ou mediante provocação, sempre que eles forem de encontro a alguma norma.

Nesse contexto, dá-se destaque ao conteúdo das Súmulas n.º 346 e n.º 473 do Supremo Tribunal Federal (STF), *in verbis*:

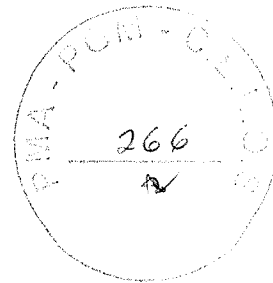
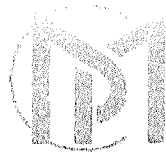
**Súmula n.º 346 do STF:** A administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos. (Grifou-se)

**Súmula n.º 473 do STF:** A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência e oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

A autotutela administrativa também está normatizada na Lei de Processo Administrativo Federal (Lei 9.784/99), em seu artigo 53: "*A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos*".

Nesta medida, a autotutela impõe-se para a Administração Pública como um poder-dever de rever seus atos, realizando o controle de legalidades destes, o que pode ser feito independentemente de provocação.

No presente caso, impõe-se para o município de Aracati/CE, o poder-dever de rever seus atos, no que toca ao edital da Concorrência n. 002/2021, pois algumas das cláusulas dispostas no instrumento convocatório são demasiadamente restritivas, impedindo a participação no certame de empresas que mesmo possuindo vasta experiência com o objeto licitado, não se enquadram nas normas seletivas trazidas



pelo edital. Nessa esteira, deve a Administração rever o ato de publicação do edital, a fim de anular do referido instrumento as regras limitadoras da competição.

### III – SITUAÇÃO FÁTICA

Trata-se de licitação na modalidade concorrência, promovida pelo Município de Aracati/CE, com sessão agendada para o dia 03/05/2022, objetivando a *“contratação de empresa para a execução dos serviços de coleta e transporte ao destino final de resíduos sólidos e de conservação e manutenção da limpeza de vias e logradouros públicos do município”*.

Após o oportuno acesso ao Edital e ao analisar os termos do instrumento convocatório, verificou a existência de condições que afrontam o ordenamento jurídico pátrio, em especial a Constituição Federal e a Lei n. 8.666/93, além da jurisprudência erguida pelo c. TCU.

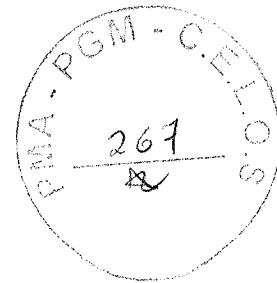
Nesse sentido, demonstrar-se-á que algumas regras editalícias devem ser expurgadas do Edital guerreado, diante da patente ilegalidade, uma vez que afrontam, primordialmente, os princípios Constitucionais da legalidade e da competição, estabelecidos no inciso XXI e *caput* do art. 37 da Constituição Federal.

Desse modo, impõe-se a retificação do edital atacado, visando à retirada das exigências ilegais do instrumento convocatório.

### IV – DA FUNDAMENTAÇÃO

**IV.1. Da ilegalidade na exigência de licença ambiental para todos os serviços contratados (coleta, transporte e destinação final de resíduos sólidos comuns urbanos e de resíduos sólidos de serviços de saúde dos Grupos A, B e E).  
Necessidade de parcelamento objeto, quando a licitação englobar coleta domiciliar e coleta hospitalar.**

O Instituto de Licitações e Contratos Administrativos assevera que ao manejar o procedimento licitatório, a Administração Pública deve promovê-lo de



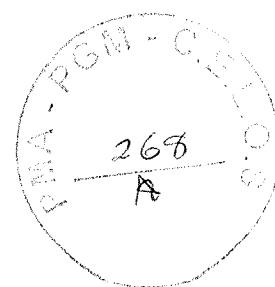
forma a parcelar o objeto que será contratado, dessa forma, estabelece o §1º do artigo 21,  
*in verbis*:

**§ 1º As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.**

No caso dos autos, a i. Comissão de Licitação decidiu pelo caminho inverso, isto é, no lugar de parcelar o objeto, manejou a Concorrência aglutinando parcelas que rotineiramente são executadas por empresas distintas, ou seja, constata-se que o mercado funciona no sentido de um seguimento empresarial executar os serviços de limpeza urbana, outro o tratamento e destinação final.

A previsão quanto ao parcelamento do objeto da licitação tem em vista a busca a ampliação da competição, proporcionando que a Administração selecione a proposta mais vantajosa. Explica-se: **se o certame engloba mais de um objeto - como é o caso sob comento - as exigências de qualificação técnica serão mais restritivas devido à natureza do objeto e, com isso, o número de participantes da licitação será bem menor, sem que seja fomentado a competição e o oferecimento de proposta mais vantajosa; por outro lado, quando há o parcelamento do objeto, empresas que sejam aptas a desempenhar apenas parte do objeto (como o caso da limpeza urbana e hospitalar ou o tratamento e destinação final) poderão participar, favorecendo a competição e melhorando as chances que seja alcançado uma proposta mais benéfica para a Administração.**

O Tribunal de Contas da União é contundente nesse sentido, já tendo decidido em diversas ocasiões pela **obrigatoriedade do parcelamento quando o objeto da contratação for de natureza divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto a ser licitado.** O parcelamento é a divisão do objeto em partes menores e independentes e cada parte, item, etapa ou parcela deverá, em princípio, representar uma licitação isolada ou em separado.

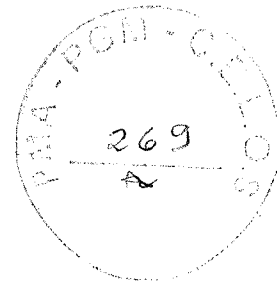


Nesse turno, vejamos o julgado abaixo, proferido pela **c. Corte de**

**Contas Federal:**

**Ofende ao princípio do parcelamento do objeto a inclusão da construção de prédio no âmbito da contratação de parceria público-privada destinada à prestação de serviços de manutenção e conservação de sistema viário.**

O Plenário apreciou representação acerca de possíveis irregularidades no âmbito de concorrência realizada pelo Governo do Estado do Ceará para a celebração de parceria público-privada (PPP), na modalidade concessão administrativa, tendo por objeto a prestação de serviços de manutenção e conservação estrutural e rodoviária do sistema viário de interseção e acessos de vias urbanas à CE-040, incluindo a Ponte Estaiada sobre o Rio Cocó, bem como os serviços de operação, manutenção, conservação e exploração do Mirante, a serem precedidos das obras de construção e implantação das melhorias do sistema viário de mobilidade urbana de Fortaleza e Mirante. Uma das irregularidades suscitadas nos autos consistiu na inclusão no edital de obra não contemplada no objeto da licitação (construção de prédio em troca do atual centro administrativo do governo cearense, negócio jurídico especificado no edital como "dação em pagamento"), ante a ofensa ao princípio do parcelamento do objeto, com fuga ao devido procedimento licitatório. A assessoria da unidade técnica instrutiva, ao analisar as respostas às audiências, considerou correta a modelagem de licitação adotada pelo poder público estadual, com a inclusão da construção do novo prédio que abrigaria a sede da Procuradoria-Geral do Estado, visto que essa obra caracterizaria uma obrigação acessória do parceiro privado, sem a integração do seu valor na equação econômico-financeira formulada para a PPP. O secretário da unidade técnica, por sua vez, entendeu que a questão referente à dação em pagamento seria interna ao Estado do Ceará, uma vez que a União arcaria estritamente com os custos relacionados à mobilidade urbana. Divergindo dos posicionamentos da unidade técnica, o relator esclareceu inicialmente que o total de recursos públicos que seriam transferidos ao concessionário vencedor seria de R\$ 338 milhões, sendo R\$ 259 milhões de recursos federais do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), R\$ 29 milhões de recursos estaduais e R\$ 50 milhões da operação denominada "dação em pagamento", que consistiria na transferência do Governo do Estado do Ceará para o consórcio vencedor da propriedade do imóvel onde hoje se situa o Centro Administrativo Bárbara de Alencar (bem público), avaliado pela Caixa Econômica Federal em R\$ 83.480.000,00. Para se chegar no valor de R\$ 50 milhões previsto no edital, o consórcio vencedor teria a obrigação de construir um edifício onde ficaria a nova sede da Procuradoria-Geral do Estado ao custo de R\$ 33.480.000,00 (R\$ 83.480.000,00 - R\$ 50.000.000,00). Dito isso, observou o relator não constar dos autos indicação alguma de que os recursos federais seriam utilizados unicamente para as obras de mobilidade urbana, destacando ademais que, em linguagem popular, "'o dinheiro não é carimbado', de maneira que qualquer alteração no montante de uma modalidade influencia no valor das outras modalidades". Outrossim, identificou no mencionado procedimento violação aos princípios e às normas regentes das licitações, com fuga ao dever desse realizar o devido processo licitatório para a construção de obra pública estranha ao objeto da PPP, neste caso, o novo prédio da Procuradoria-Geral do Estado. Explicou o relator que, nos termos do art. 2º da Lei 11.079/2004, a parceria público-privada consiste em contrato administrativo de concessão de serviço público que pode ser empreendida na modalidade patrocinada, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado, ou na modalidade administrativa, quando a administração pública for a usuária direta ou indireta



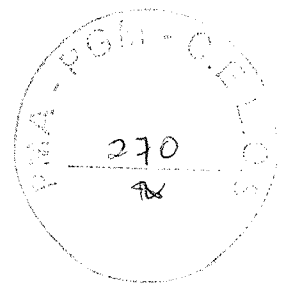
do serviço público, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens. Nesse contexto, prosseguiu, não se mostraria razoável permitir a inclusão de obras claramente estranhas ao objeto da concessão de PPP, “a exemplo do que ocorre no presente caso concreto, em que se pretende incluir a construção de um prédio no bojo de uma PPP destinada à prestação de serviços de manutenção e conservação estrutural e rodoviária de sistema viário estadual”. Sendo assim, concluiu que “a construção de tal obra no âmbito da aludida PPP, destinada à prestação de serviços de manutenção rodoviária, ofende ao princípio do parcelamento do objeto, além de trazer dificuldades adicionais para a devida definição dos custos unitários e total do empreendimento”. Considerando que o Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE) já houvera determinado a alteração dos anexos do edital da concorrência em questão para excluir qualquer menção ou condição alusiva à entrega do edifício-sede da procuradoria, decidiu o TCU, com fundamento no voto do relator, em fixar prazo à Comissão Central de Concorrências do Estado do Ceará para adoção de providências com vistas à anulação do certame em razão de outras falhas discutidas nos autos, sem prejuízo de determinar, em caso de nova licitação, dentre outras medidas, a inclusão no edital das modificações determinadas pelo TCE/CE. (TCU - Acórdão 1988/2016 Plenário, Representação, Relator Ministro Augusto Nardes. Data da sessão: 03/08/2016).

Igualmente, esse órgão de controle editou a súmula 247, sedimentando o entendimento. Veja-se:

Súmula nº 247 TCU: É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

Ademais, o TCU entende que a falta de parcelamento do objeto implica na redução do número de licitantes aptos a realizar o serviço, configura violação ao comando contido no art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/1993:

**A falta de parcelamento de objeto que implique diminuição sensível de licitantes aptos a prestar parte dos serviços demandados configura violação ao comando contido no art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/1993**  
Representação formulada por empresa deu notícia de possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico 229/7066-2011 conduzido pela Caixa Econômica Federal



- CEF para a contratação de prestação de serviço de transporte de executivos da entidade, com disponibilização de um veículo blindado e 12 carros de passeio. O citado certame foi suspenso cautelarmente por meio de despacho de Presidente do Tribunal em substituição, o qual foi posteriormente endossado pelo Plenário. Os indícios que justificaram a adoção dessa medida consistiram na ausência de parcelamento do objeto. **Considerou-se que a “adjudicação global” do serviço implicaria afronta ao comando contido no art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/1993. O relator do feito, ao se deparar com informações prestadas pela CEF, anotou que o citado objeto “possui natureza divisível (...), o que, em tese, afastou a participação de empresas que não estavam habilitadas a fornecer a totalidade dos itens especificados, mas que poderiam trazer uma proposta mais vantajosa para a Caixa, no que diz respeito aos demais itens”.** Observou, ainda, que a própria CEF adotara providências com o intuito de revogar o certame em tela e, também, de lançar novo edital em que efetuar a divisão do objeto. O Tribunal, então, ao acolher proposta do relator, decidiu: “9.1. conhecer da Representação (...) para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente; 9.2. determinar à Caixa Econômica Federal que, quando da elaboração de novo certame para substituição do Pregão Eletrônico 229/7066-2011, promova a separação do objeto em dois itens distintos, a saber, veículo não blindado e veículo blindado ...”. Acórdão n.º 491/2012-Plenário, TC 037.753/2011-8, rel. Min. Valmir Campelo, 7.3.2012.

Para Marçal Justem Filho<sup>1</sup>, o objetivo maior da obrigatoriedade do parcelamento do objeto é a ampliação das vantagens econômicas para a Administração, na medida em que se reduzem as despesas administrativas: *“a possibilidade de participação de maior número de interessados não é objetivo imediato e primordial, mas via instrumento de se obter melhores ofertas (em virtude do aumento da competitividade)”*.

No presente caso, resta claro a possibilidade de divisão do objeto, pois se trata de objetos com especificações diferentes e que, usualmente, são executados por empresas diferentes, sem nenhum prejuízo ao serviço ou a Administração. Além disso, o objeto da licitação por si só se mostra restritivo, pois, pouquíssimas empresas no mercado dispõem de qualificação técnica para executar os dois serviços (limpeza urbana/hospitalar e tratamento final dos resíduos) tão complexos.

---

<sup>1</sup> FILHO, Marçal Justem. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 13ª ed., São Paulo, Dialética, 2009.



Desse modo, a indivisibilidade do objeto enseja em prejuízo a competitividade do certame e, por conseguinte, para a Administração Pública, pois, a ausência de competição é empecilho para a seleção da proposta mais vantajosa.

**IV.2. Da exigência de requisitos não permitidos pelo Ordenamento Jurídico. Da restrição da competição. Das requisições de licença e alvará emitido por órgão estadual, na fase de habilitação (itens 03.04.1.3 e 03.04.1.4).**

O ordenamento jurídico pátrio ao regulamentar o procedimento licitatório o sujeitou aos princípios estabelecidos no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, dispondo também que serão exigidos da licitante, apenas requisitos de qualificação indispensáveis ao cumprimento da obrigação, *in verbis*:

Art. 37. (...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, **o qual somente permitirá exigências de qualificação técnica econômica indispensável à garantia do cumprimento da obrigação.** (grifo nosso).

Essa norma foi reproduzida no artigo 3º, *caput* e, bem como o §1º, inciso I da Lei nº 8.666/93, *in verbis*:

Art. 3º

§ 1º **É vedado aos agentes públicos:**

I - **admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo**, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no art. 3º da Lei no 8.248, de 23 de outubro de 1991; (grifo nosso).

Extrai-se dos dispositivos acima, que o procedimento licitatório tem como prioridade essencial, a competição, vedando expressamente, a inclusão de regras editalícias que restrinjam indevidamente o caráter competitivo do certame.

Infere-se que o edital ora impugnado, nos itens 03.04.1.3 e 03.04.1.4 trazem condições abusivas e que não encontram previsão na Lei n. 8.666/93, logo, não podem constar no edital em epígrafe, em obediência ao princípio da legalidade. Veja-se:

03.04.1.3 - Licença de Operação emitida pela Superintendência Estadual do Meio Ambiente - SEMACE, para a execução dos serviços de coleta, transporte e destinação final de resíduos sólidos comuns urbanos e de resíduos sólidos de serviços de saúde dos Grupos A, B e E, conforme Resoluções CONAMA nº 358/2005, RDC/ANVISA nº 222/2018 e COEMA nº 02/2019, nº 05/2019 e nº 07/2019.

03.04.1.4 - Alvará de Funcionamento emitido pelo órgão municipal competente e Licença de Operação emitida pelo órgão estadual competente para a execução dos serviços de tratamento por incineração de resíduos sólidos de serviços de saúde dos Grupos A, B e E, conforme Resoluções CONAMA nº 358/2005, RDC/ANVISA nº 222/2018 e COE.MA nº 02/2019, nº 05/2019 e nº 07/2019.

A exigência – ainda na fase de habilitação - de comprovação de licenciamento ambiental no estado sede do licitante configura condição que restringe irregularmente a competição, devendo ser requisitada, apenas, da empresa vencedora, na ocasião da assinatura do contrato, uma vez que guarda relação, somente, com a execução do contrato.

Nesse turno, ressaltamos que essas exigências não configuram somente uma afronta a legalidade, mas, uma afronta a norma constitucional, que veda, expressamente, que sejam **feitas exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.**

Sobre esse assunto, o Tribunal de Contas da União vem proferindo decisões no sentido de que a documentação comprobatória de qualificação ambiental somente pode ser exigida da licitante vencedora, após a adjudicação do objeto e

previamente a celebração do contrato e, a depender do tipo de licença, devendo, inclusive, disponibilizar um prazo, mesmo, após o início da execução contratual. Nesse diapasão, assentam os julgados, *in verbis*:

**1. A documentação probatória de qualificação ambiental, quando exigida na licitação, precisa ser apresentada apenas pela vencedora do certame, após a adjudicação do objeto e previamente à celebração do contrato. Dos proponentes, pode ser requisitada somente declaração de disponibilidade da documentação ou de que a empresa reúne condições de entregá-la no momento oportuno.**

Representação formulada por sociedade empresária em face de concorrência internacional promovida pela Casa da Moeda do Brasil, cujo objeto era a aquisição de linhas rotativas automáticas de eletrorevestimento de discos para moedas, apontara, dentre outros aspectos, possível restrição à competitividade do certame decorrente de exigência de qualificação ambiental na fase de habilitação. Realizadas as oitivas regimentais, o relator, em consonância com os pareceres técnicos precedentes, entendeu, no que respeita à qualificação ambiental, procedente a reclamação da representante, “uma vez que a licença de operação precisa ser apresentada apenas pela vencedora do certame e anteriormente à celebração do contrato, em consonância com as disposições sobre qualificação técnica constantes do art. 30, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993 e a jurisprudência desta Corte de Contas (Acórdãos nºs. 125/2011-TCU-Plenário e 5.611/2009-TCU-2ª Câmara)”. Das licitantes, acrescentou o relator, “pode ser requisitada somente declaração de disponibilidade ou de que a empresa reúne condições de entregar a referida licença no momento oportuno”, entendimento adotado pela Administração Pública Federal, na forma da Instrução Normativa 2/08, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Assim, considerando que a licitação já se encontrava revogada, o Plenário, acompanhando o relator, julgou parcialmente procedente a Representação, cientificando a Casa da Moeda do Brasil de que “a exigência a todos os licitantes, e não apenas ao vencedor após a fase de adjudicação e anteriormente à assinatura do contrato, de apresentação de licença de operação concedida pelo órgão ambiental, identificada na Concorrência Internacional nº 1/2013 (revogada), contraria as disposições sobre qualificação técnica constantes do art. 30, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993 e a jurisprudência desta Corte de Contas”. **Acórdão 2872/2014-Plenário, TC 004.419/2014-6, relator Ministro José Múcio Monteiro, 29/10/2014.**

**SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. EXIGÊNCIA EDITALÍCIA DE LICENÇA AMBIENTAL DE OPERAÇÃO. LICENÇA EXPEDIDA POR ÓRGÃO AMBIENTAL ESTADUAL OU MUNICIPAL. POSSÍVEL OFENSA AO PRINCÍPIO LICITATÓRIO DA NÃO-DISTINÇÃO DE EMPRESA EM RAZÃO DE SUA SEDE. EXIGIBILIDADE DA LICENÇA. PROCEDÊNCIA PARCIAL. INDEFERIMENTO DA MEDIDA CAUTELAR. RECOMENDAÇÃO. ARQUIVAMENTO.**

[...]

6. Não é boa prática e vai contra ao ordenamento lógico conceder-se a licença de operação antes da celebração do contrato respectivo, uma vez que na licença de operação constarão informações sobre quem executará as atividades a serem licenciadas (além de nela se estabelecerem sob que circunstâncias isso se dará e o tempo de sua validade, conforme comando do art. 94, § 2º, da Lei Estadual no 5.887/1995). Ora, como é possível que a empresa que tiver ofertado a proposta financeiramente mais vantajosa ainda assim possa vir a ser inabilitada por outra razão, dado ainda pairarem incertezas quanto ao eventual desfecho da licitação até a homologação de seu resultado final, não é razoável exigir-lhe nesse momento a licença de operação autorizando-a a realizar os serviços. Por fim, a obtenção da licença de operação é tarefa que incumbe muito mais ao empreendedor que ao executor dos serviços.

[...]

9. Assim, exigências especiais de habilitação, quaisquer que sejam as particularidades do objeto, devem manter vínculo com a lei de licitações e estar justificadas no processo, sob pena de serem consideradas restritivas à competitividade do certame. Nesse sentido, o item 9.4.10 do edital não possui previsão legal para sua existência, vez que a Lei no 8.666/1993 enumera, de forma restrita, os documentos que poderão ser exigidos na etapa de habilitação das candidatas à contratação. Por outro lado, o § 5º do art. 30 da Lei das Licitações veda expressamente exigências não previstas nessa lei, que inibam a participação na licitação.

10. Jurisprudência uniforme desta Corte de Contas firmou entendimento que quaisquer exigências especiais de habilitação devem estar previstas na lei de licitações e estar justificadas no processo, sob pena de serem consideradas restritivas à competitividade do certame. O voto condutor do Acórdão nº 2.521/2008-TCU-Plenário assim o resume:

[VOTO]

12. (...) A Lei das Licitações, no seu art. 27, estabelece que, para a habilitação, é permitido exigir dos interessados, exclusivamente, documentação relativa à habilitação jurídica, qualificação técnica, qualificação fiscal, qualificação econômico-financeira, regularidade fiscal e cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição.

13. A certificação de qualidade, exigida pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Capes, poderia inserir-se na qualificação técnica. No entanto, o art. 30 da Lei nº 8.666/1993 enumera os documentos que poderão ser exigidos para comprovar tal qualificação, entre os quais não se incluem os certificados de qualidade. Cabe lembrar, ademais, que o § 5º do mesmo art. 30 veda exigências não previstas nessa Lei, que inibam a participação na licitação.

(...)

16. Finalmente, para efeito de habilitação dos interessados, a jurisprudência predominante deste Pretório (a exemplo dos Acórdãos oriundos do Plenário nos 808/2003 e 1355/2004), estabelece que as exigências não podem extrapolar os limites fixados na Lei nº 8.666/1993.

[ACÓRDÃO]

9.3. determinar à CAPES que:(...)

9.3.3. exclua cláusula do pregão no 27/2008, sucessor do pregão no 06/2008, que exige certificação como critério de habilitação'.

11. Desse modo, a exigência da licença de operação tal qual contida no item 9.4.10 do edital do pregão no 33/2009 é ilegal, pois a legislação não prevê sua apresentação na fase habilitatória do processo de licitação. (ACÓRDÃO Nº 870/2010 - TCU - Plenário. Relator: Ministro Augusto Nardes).

Fica patente, após leitura dos acórdãos acima dispostos que a requisição de comprovação de licenciamento ambiental, durante a fase de habilitação, apresenta-se como medida ilegal, pois afronta os princípios da legalidade e da competitividade.

Por outro lado, constata-se que ao requisitar prova de licenciamento, como condição de habilitação, a regra editalícia impõe a licitante um custo indevido, para essa fase; desse modo, desrespeitando entendimento já sedimentado no âmbito do **c. Tribunal de Contas da União**, através da Súmula 272:

Sumula 271 TCU: No edital de licitação, é vedada a inclusão de exigências de habilitação e de quesitos de pontuação técnica para cujo atendimento os licitantes tenham de incorrer em custos que não sejam necessários anteriormente à celebração do contrato.

Assenta-se que os procedimentos de licenciamentos ambientais importam em despesa elevada, conforme verificação na página eletrônica do SEMACE (<http://natuur.semace.ce.gov.br/paginas/dae/formSimuladorDae.faces?cid=1>). Logo, mostra-se evidente que a requisição de prova de licenciamento não pode ser imposta, para o momento da habilitação.

Ademais, ainda que se admitisse a exigência de licenciamento ambiental na fase de habilitação, somente poderia ser feita para um dos serviços licitados. No caso em tela, trata-se de contratação de empresa para prestar uma série de serviços – que mesmo sendo relacionados – são executados de forma independente, inclusive, o próprio edital admite a subcontratação para o serviço de incineração.

Assim, considerando que os serviços de *(i) coleta, (ii) tratamento e (iii) destinação final* são independentes, podendo serem realizados por mais de uma empresa – tanto que o próprio edital admitiu a subcontratação para incineração -, a expedição da licença deve ser feita considerando a atividade executada pela empresa.

Desse modo, exigir apresentação de licenciamento ambiental para os serviços de coleta, tratamento e destinação final, além de ilegal, visto que não encontra amparo legal, afronta a competição do certame. Isso porque, pouquíssimas empresas atenderam essa exigência.

#### **IV.3. Da necessidade de expedição de licença pelo IBAMA, quando a atividade for executada em mais de um estado.**

O licenciamento ambiental é um dos principais instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, instituída pela Lei n. 6.938/81. Previsto no art. 9º, inciso IV dessa norma<sup>2</sup>, tem como objetivo precípua agir preventivamente na proteção do meio ambiente.

Assim, a construção, a instalação, a ampliação e o funcionamento de estabelecimentos e operacionalização de atividades utilizadores de recursos

---

<sup>2</sup> Art. 9º - São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente: [...]

IV - o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;

ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, **dependerão de prévio licenciamento ambiental**<sup>3</sup>.

Esse instrumento reflete diretamente o art. 225 da Constituição Federal, que impõe ao Poder Público o dever de assegurar a todos um meio ambiente ecologicamente equilibrado<sup>4</sup>.

O Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), em sua Resolução n. 237/1997, art. 1º, inciso I, assim conceitua o licenciamento ambiental:

Art. 1º - Para efeito desta Resolução são adotadas as seguintes definições:

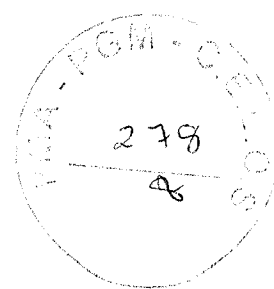
**I - Licenciamento Ambiental: procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.**

Esse procedimento é exteriorizado no mundo jurídico através da expedição da licença ambiental, isto é, o ato através do qual o órgão ambiental estabelece as condições e medidas que o empreendedor deve obedecer ao operar atividades consideradas com potencial poluidor. Nesse sentido, assenta o inciso II da norma acima:

**II - Licença Ambiental: ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente, estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental.**

<sup>3</sup> Artigo 10, caput, da Lei 6.938/81.

<sup>4</sup> Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.



No que toca à expedição da licença ambiental, pode ocorrer nas esferas Federais, Estaduais e Municipais, conforme disposição Lei Complementar n. 140/2011.

Em nível federal, compete ao IBAMA (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis) licenciar os empreendimentos e as atividades de impactos nacionais, que ultrapassam as fronteiras do país, ou regionais, isto é, que ultrapassam os limites de um ou mais Estados<sup>5</sup>. Já no âmbito estadual, a licença se destina àqueles empreendimentos e atividades localizados ou desenvolvidos em mais de um Município. Por fim, o licenciamento municipal ocorre em empreendimentos e atividades de impacto ambiental cuja área de influência direta não ultrapasse o limite de um município.

Nesse sentido, cite-se as disposições da Lei Complementar nº 140/11, art. 7º, inciso XIV, alínea e, que destaca que, nos casos de empreendimentos que sejam localizados ou desenvolvidos em dois ou mais Estados, o órgão competente para expedir a licença é o IBAMA. Veja-se:

Art. 7º São ações administrativas da União:

[...]

XIV - promover o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades:

[...]

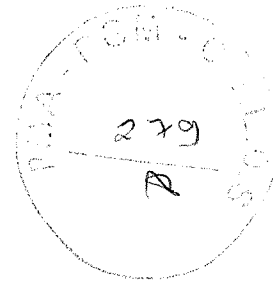
**e) localizados ou desenvolvidos em 2 (dois) ou mais Estados;**

*In casu*, verifica-se também que essa i. Comissão consignou somente a necessidade de licença expedida por órgão estadual, não considerando que a empresa vencedora possa desenvolver parte do serviço em outro estado, como é o caso desta Impugnante, que dispõe de incinerador próprio na sede da empresa, isto é, o Rio Grande do Norte. Assim, os resíduos coletados em outros estados da região são transportados até o RN, a fim de receberem o tratamento e destinação final corretos.

---

<sup>5</sup> Lei Complementar n. 140/11, art. 7º, inciso XIV, e o Decreto n. 8.437/15,





### V - DOS PEDIDOS

Em face do exposto, requer-se:

- a) Que recebida a presente Impugnação nos efeitos devolutivo e suspensivo;
- b) No mérito, seja julgada **PROCEDENTE**, para o fim de retificar o instrumento convocatório, modificando os *itens 03.04.1.3 e 03.04.1.4*, a fim de excluir a exigência de licença e alvará sanitário, expedido por órgão ambiental estadual; igualmente, que seja parcelado o objeto, permitindo a contratação para o serviço de limpeza urbana e serviço de tratamento e destinação final de resíduos da saúde de forma independente;
- c) Que após a retificação do instrumento convocatório, o prazo seja reaberto, obedecendo o disposto no art. 21, §4º da Lei nº 8.666/93, visto que as modificações influenciam diretamente na elaboração da proposta;
- d) Caso o senhor Presidente entenda pela não retratação, que os autos com a presente Impugnação sejam remetidos a Autoridade Superior.

Termos em que pede deferimento.

De Parnamirim/RN p/ Aracati/CE, 26 de abril de 2022.

Cleciane de Mendonça Vasconcelos  
OAB/RN 13.920  
:08996312401

Assinado de forma digital por CLECIANE DE MENDONÇA VASCONCELOS:08996312401  
Dados: 2022.04.26 15:44:50 -03'00'