# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

| | |
|---|---|
| PROCESSO Nº: | 507466/24 |
| ASSUNTO: | REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES |
| ENTIDADE: | MUNICÍPIO DE RIO BRANCO DO SUL |
| INTERESSADO: | KARIME FAYAD, LUCAS ELIAS MOTA, MUNICÍPIO DE RIO BRANCO DO SUL |
| ADVOGADO / PROCURADOR | ROSILDA RIBEIRO SIMÕES |
| RELATOR: | CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL |

**ACÓRDÃO Nº 1053/25 - Tribunal Pleno**

Representação da Lei de Licitações. Município de Rio Branco do Sul. Concessão da implantação e exploração de cemitérios. Alegação de exiguidade do prazo para apresentação de documentos de habilitação. Qualificação técnica. Inocorrência. Improcedência.

## I. RELATÓRIO

Tratam os autos de Representação da Lei de Licitações, formulada por LUCAS ELIAS MOTA em face da Concorrência n.º 7/2024, realizada pelo MUNICÍPIO DE RIO BRANCO DO SUL para a concessão da implantação e exploração de cemitérios destinados exclusivamente para inumação de falecidos humanos, pelo período de vinte anos.

Pelo que se abstrai da inicial, tem-se como irregularidade a exigência, como documento de qualificação técnica, de apresentação de licença prévia, de instalação e/ou operação, além de outros documentos que devem ser encaminhados juntamente com a proposta de preços (Item 1.5.3[1] do edital) ou

[1] c) Planta de situação da área proposta em relação ao Município de Rio Branco do Sul – PR. d) Mapa do sistema viário de acesso à área do empreendimento proposto, com discriminação da largura das vias e indicação das obras necessárias para operacionalização do projeto, cujos investimentos necessários será suportados pela proponente, devendo o acesso ser criado, atender o sistema viário pré-estabelecido pelo Município, de forma que possa dar continuidade ao sistema viário principal dos loteamentos limítrofes futuros; e) Anteprojeto da implantação de cemitério tipo VERTICAL OU HORIZONTAL/PARQUE/JARDIM/MISTO composto da disposição dos terrenos/sepulturas ou blocos de lóculos e gavetas/lóculos individuais, demonstrando com clareza a quantidade de unidades que

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.HG37

quando da assinatura do contrato (Item 1.6[2] do edital), que beneficiam empresas já instaladas no município, dada a exiguidade de prazo para a apresentação da referida documentação.

O feito foi encaminhado para manifestação preliminar da municipalidade, tendo ela apresentado resposta (peça 12), oportunidade em que foi afirmado que: (i) a representação não questiona nenhuma das exigências em si, mas apenas o prazo exigido para a apresentação dos documentos relacionados ao imóvel destinado à exploração dos serviços; (ii) o objeto da licitação inclui justamente a área que será utilizada, de modo que não é possível desvincular a análise da viabilidade da área ao resultado do certame, se constituindo em elemento essencial para a concessão; (iii) todas as exigências que constam no edital tem por fundamento a legislação pertinente (municipal, estadual e federal), considerando-se especialmente a regulamentação dada pela Lei Municipal n.º 1.287/2021; (iv) os prazos estabelecidos em edital foram assim definidos para garantir que constassem critérios mínimos para o atendimento das normas atinentes à atividade, principalmente às normas ambientais, e para assegurar que os interessados reúnam condições para acudir ao certame; (v) segundo Secretaria Municipal de Meio Ambiente, o período de 87 dias, entre a publicação do edital até a data do certame, é considerado suficiente para a obtenção da licença prévia, eis que em média comporta 45 dias; e (vi) quanto à alegação de que as licenças demorariam de 24 a 36 meses, *"é preciso salientar a importância de que os estudos iniciais e que a licença prévia já tenha sido obtida, para impedir justamente que a vencedora do*

serão oferecidas; f) Anteprojeto arquitetônico da infraestrutura de apoio, que deverá conter: vias internas para acesso às quadras de sepultamento, estacionamento dotado de portaria com controle de entrada e saída e as seguintes instalações prediais: f.1 dependência para administração e recepção; f.2 dependências para guardar materiais e ferramentas; f.3 banheiros, instalações sanitárias e vestiário para os empregados; f.4 instalações sanitárias para o público, com banheiros feminino e masculino; f.5 dependências para velórios ; f.6 capela ecumênica; f.7 columbários/ossários;

[2] 1.6.1 Prova de propriedade do imóvel; 1.6.3. Apresentação de 2 cronogramas de execução de obras, um para a área a ser cedida ao poder público e outra para área própria da empresa licitante, com prioridade para a edificação das obras do que contemplem os serviços públicos de caráter social, fixando o início em até 30 dias da assinatura do contrato e a conclusão no prazo Máximo de 18 meses; exceto as áreas destinadas a jazigos que observarão compatibilidade com a demanda de efetiva utilização. 1.6.7 Laudo Geológico e Hidrogeológico elaborado por profissional legalmente habilitado acompanhado das plantas e mapas pertinentes e sua respectiva Anotação de Responsabilidade Técnica – ART.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.HG37

*certame possa se eximir de prestar o serviço que lhe fora outorgado alegando, indefinidamente, a falta de licença para o início das atividades"* (fls. 4).

Por meio do Despacho n.º 1119/2024 (peça 18), o expediente foi recebido, indeferida a medida cautelar e determinada a citação do município.

Devidamente citada, a municipalidade apresentou resposta (peça 28), afirmando que: (i) a licitação se encontra suspensa em razão de decisão judicial: (ii) inexiste interesse do representante para a tramitação do feito; e (iii) foram estabelecidas condições mínimas para a habilitação prévia e outorga da concessão, reeditando argumentos já expostos quando da manifestação preliminar.

A Coordenadoria de Gestão Municipal (Instrução n.º 387/2025, peça 25) e o Ministério Público de Contas - MPC (Parecer n.º 137/2025, peça 26) opinaram pela improcedência da representação.

É o relatório.

## II. FUNDAMENTAÇÃO

Consoante já destacado quando da admissibilidade do presente expediente (Despacho n.º 1119/2024, peça 18), *"o argumento principal que erige o representante se refere à exiguidade do prazo para a apresentação de documentos, notadamente às licenças ambientais necessárias à prestação dos serviços, o que, segundo se apregoa, prestigiaria empresas já sediadas na municipalidade"* (fls. 2). Nessa mesma oportunidade, foram apontados julgados desta Corte que admitiram a exigência de licenciamento ambiental para fins de qualificação técnica, um deles da minha própria relatoria, qual seja, Acórdão n.º 48/2020, do Tribunal Pleno, onde deixei assentado que:

> "2.3. EXIGÊNCIAS DE LICENÇA AMBIENTAL PARA FINS DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA:
>
> Insurge-se a representante contra o item 6.2.4, 01 e 02, "a", do edital, que exige as seguintes licenças para fins de qualificação técnica:
>
> a) Licença Ambiental de Transporte de resíduos da Classe II em nome da proponente expedida pelo Instituto Ambiental do Paraná (IAP), ou órgão equivalente da sede da proponente;
>
> (...)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.HG37

a) Licença Ambiental de Operação (L.O.) do Aterro utilizado para a disposição dos resíduos que é o objeto desta licitação, expedidas por Órgão competente do Estado onde a proponente tiver sua sede instalada, em plena validade;

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.

Primeiro, sobre o licenciamento ambiental, dispõe a Resolução CONAMA n.° 237/97:

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.

O licenciamento também encontra amparo na Constituição Federal, na Lei n.° 6.938/81, no Decreto n.° 99.274/90.

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, nos termos da jurisprudência abaixo colacionada:

13. Quanto à ocorrência indicada no subitem 3.4, relativa à exigência prévia de licença operacional ambiental, entendo que assiste razão à UFAM, vez que amparada em legislação e normas específicas. O momento de apresentar as referidas licenças deve ocorrer na fase

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.HG37

> de habilitação. Caso contrário, como o prazo para obtenção da licença junto aos órgãos competentes pode demorar até 120 dias, não haveria garantias para a Administração de que, se a licitante vencesse o certame, seria, de modo célere, autorizada a operar, pelo IPAAM e Vigilância Sanitária, acarretando, desse modo, risco à execução contratual.
>
> (Acórdão n.° 1895/2010 – Plenário TCU. Relator Ministro Augusto Nardes).
>
> Assim, em conformidade com a unidade técnica e o órgão ministerial, julgo improcedente a Representação neste item".

Pelo referido *decisum,* admite-se que se exija o licenciamento ambiental para fins de demonstração da aptidão técnica. E, por imperativo lógico, essa admissão importa que todos os documentos se que funcionalizem para a comprovação da habilitação sejam apresentados em momento apropriado, quando da apresentação dos respectivos invólucros. Daí importa saber se entre a divulgação do edital e a data de protocolização dos documentos transcorreu prazo razoável para a obtenção do licenciamento. Compulsando o feito, da defesa apresentada pela municipalidade (peça 12) dessume-se que entre a data de publicação do edital e a de recebimento das propostas decorreram 51 dias, o que se afiguraria em tempo razoável para a obtenção do licenciamento prévio, dado que *"o prazo para obtenção dessa licença, que é suficiente para o início das obras é em média 45 dias"* (peça 12, fls. 5).

Assim, improcedente a representação, como explicitado pela unidade técnica:

> "Dessa forma, a exigência de licença prévia para a execução do serviço de cemitérios não configura, por si só, irregularidade, pois trata-se de uma atividade que implica impactos ambientais significativos e exige anuência prévia dos órgãos competentes, que inclui comprovação relativa ao local viável, da área a ser utilizada, que é condição e elemento essencial para que haja a concessão, de forma a garantir as condições mínimas para a participação no certame.
>
> Referida documentação é indispensável para a fase anterior à execução do empreendimento, conforme constata-se do artigo 3.º da Resolução SEMA n.º 2, de 23/04/2009

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.HG37

(...)

Diante disso, apesar de não questionada a exigência da licença prévia pelo representante, demonstra-se imprescindível destacar a sua importância para a participação no certame, e considerando que se passaram 87 dias desde a informação, em 23/04/2024, de que o Município realizaria o procedimento licitatório (peça 15), bem como de 51 dias desde a publicação do edital da licitação até a data da sessão pública, entende-se haver razoabilidade no prazo estipulado, não sendo constatada irregularidade quanto ao momento e prazo da referida exigência, nem qualquer benefício indevido para empresas já instaladas no Município.

Dessa forma, verifica-se da documentação exigida, que os licitantes devem comprovar que possuem condições mínimas para se habilitar no certame, sendo que os demais documentos contidos no item 1.6 do edital só serão exigidos no momento da assinatura do contrato, após ser a empresa ser declarada vencedora, para dar início à prestação do objeto.

Assim, reforça-se que as demais licenças ambientais necessárias, incluindo a licença de instalação e de operação, não serão exigidas como qualificação técnica, ou seja, como requisito para participação.

Por fim, cumpre destacar que a parte representante não apresentou provas concretas que comprovassem a alegação de que o prazo estipulado no edital seria insuficiente para a obtenção dos documentos e licenças. Não há nos autos qualquer documento técnico ou parecer fundamentado que demonstre, de maneira objetiva, a inviabilidade do prazo para entrega dos documentos, se baseando os argumentos apenas em suposições e conjecturas, sem respaldo probatório que justifique a necessidade de um período mais amplo para o cumprimento das regras editalícias" (peça 25, fls. 6-7).

O órgão ministerial comunga do mesmo entendimento:

"No presente caso, o atendimento do interesse público se sobressai aos interesses do particular, ainda mais por observar que o prazo reclamado pelo Representante de 24 a 36 meses para a obtenção da documentação torna-se desmoderado. Conforme bem observado pelo Relator, o edital não exige como condição de habilitação todas as licenças ambientais para o funcionamento do estabelecimento, mas apenas a licença prévia, de instalação e/ou de operação (item 1.5). Diante da análise dos autos, a elaboração do edital seguiu um estudo prévio e considerou um prazo suficiente para que os licitantes providenciassem o atendimento a todas as medidas exigidas, cujas condições são essenciais à execução do objeto.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.HG37

Diante do exposto, este Ministério Público de Contas corrobora o opinativo técnico pela improcedência da presente Representação, pelos motivos já expostos na instrução técnica, dado que não se vislumbra a presença de quaisquer irregularidades no procedimento licitatório em questão" (peça 26, fls. 6-7).

Pelo acima exposto, impõe-se a improcedência da representação.

**III. VOTO**

Destarte, com fundamento nos opinativos que instruem o presente expediente, VOTO:

I) pela improcedência da representação;

II) pelo encerramento, após o trânsito em julgado, feitas as devidas anotações, nos termos do artigo 398 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas.

**VISTOS, relatados e discutidos estes autos de REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES**

## ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por unanimidade, em:

I. Julgar pela improcedência da representação;

II. após o trânsito em julgado, determinar o encerramento dos autos, nos termos do artigo 398 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.HG37

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 8 de maio de 2025 – Sessão Virtual nº 8.

**JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL**
Conselheiro Relator

**IVENS ZSCHOERPER LINHARES**
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.HG37