TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	223910/26
ASSUNTO:	REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE:	MUNICÍPIO DE RANCHO ALEGRE D'OESTE
INTERESSADO:	ALMIR ROGERIO DOMINGOS, EVERTON CASSIO ZANUTO, MUNICÍPIO DE RANCHO ALEGRE D'OESTE, RECICLA GR LTDA, SUELI BATISTA ALVES
ADVOGADO / PROCURADOR	
RELATOR:	CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 1543/26 - Tribunal Pleno

Representação da Lei de Licitações. Município de Rancho Alegre D'Oeste. Pregão Eletrônico nº 12/2026. Contratação de empresa para locação, transporte e destinação final de resíduos da construção civil (RCC), móveis inservíveis, galhadas e demais resíduos provenientes das atividades de limpeza urbana. Exigência de licença ambiental de operação como requisito na habilitação. Regra geral de exigência apenas do licitante vencedor, por ocasião da assinatura contratual. Possibilidade excepcional de exigência na fase de habilitação quando devidamente justificada no planejamento da contratação. Demonstração concreta da essencialidade da licença à execução do objeto, da complexidade e morosidade do processo de licenciamento e dos riscos de descontinuidade do serviço público. Possibilidade excepcional devidamente motivada no planejamento da contratação. Ausência de restrição indevida à competitividade. Improcedência. Recomendações.

Relatório

Trata-se de Representação da Lei de Licitações, cumulada com pedido de medida cautelar, apresentada por Recicla GR Ltda. em face de agentes públicos do Município de Rancho Alegre D'Oeste, especialmente da Pregoeira Sra. Sueli Batista Alves e do Prefeito Municipal Sr. Everton Cassio Zanuto, em razão de supostas irregularidades ocorridas no âmbito do Pregão Eletrônico nº 12/2026.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.UFC5

O certame tem por objeto a contratação de empresa especializada para prestação de serviços de locação, transporte e destinação final de resíduos da construção civil (RCC), móveis inservíveis (volumosos), galhadas e demais resíduos oriundos das atividades de limpeza urbana (peças 03/09).

A Representante apontou, em síntese, as seguintes supostas irregularidades:

- Inversão de fases de julgamento e habilitação sem justificativa expressa e sem a demonstração de benefícios, em desacordo com o art. 17, §1º, da Lei nº 14.133/2021;
- Falta de transparência na condução do certame, com comunicações inadequadas sobre sessões, prejudicando o acompanhamento;
- Inabilitação sem diligência prévia, sem possibilidade de esclarecimentos, contrariando o art. 64 da Lei de Licitações;
- Exigência indevida de Licença de Operação (LO), embora tenha apresentado Licença Ambiental Simplificada válida;
- Tratamento desigual entre licitantes, com favorecimento da empresa vencedora quanto à análise da documentação ambiental;
- Exigência antecipada de licenciamento ambiental, que deveria ocorrer apenas na fase contratual, restringindo a competitividade;
- Ausência de negociação efetiva de preços, resultando em proposta menos vantajosa, apesar de existirem preços menores em ata vigente do próprio Município.

Ao final, requereu a suspensão do certame, sua reanálise com habilitação da Representante ou, subsidiariamente, a anulação da licitação, além da apuração de responsabilidades dos agentes envolvidos.

Mediante o Despacho nº 398/26-GCFAMG (peça 11), consignei, em análise preliminar, que, diante do pedido cautelar de suspensão do procedimento licitatório, mostrava-se imprescindível a prévia manifestação do ente representado,

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.UFC5

acompanhada de documentação mínima suficiente para elucidar o quadro fático e o estágio atual do certame.

Destaquei que a adoção de medida urgente exigia juízo cautelar fundamentado em elementos seguros, a fim de evitar decisões baseadas em informações incompletas ou assimétricas. Ressaltei, ainda, possível deficiência de transparência, uma vez que os dados disponíveis no Portal da Transparência municipal se mostraram insuficientes para a plena compreensão e controle do procedimento, notadamente pela ausência de documentos relevantes da fase interna e do andamento do certame.

Diante disso, para fins de subsidiar o juízo de admissibilidade e cautelar desta Representação, determinei a intimação do Município de Rancho Alegre D'Oeste e da Pregoeira responsável para apresentação de manifestação preliminar, bem como dos seguintes esclarecimentos e documentos essenciais:

- Estágio atual do procedimento licitatório, com comprovação documental (julgamento, adjudicação, homologação, eventual contratação e atos subsequentes);

- Documentos da fase interna, incluindo Estudo Técnico Preliminar, pesquisas de preços, memórias de cálculo e justificativas, com explicação quanto à ausência de tais elementos no Portal da Transparência e indicação de medidas corretivas;

- Justificativa para a inversão de fases, acompanhada da devida motivação e demonstração dos benefícios dessa opção;

- Manifestação técnica e jurídica sobre as exigências de licenciamento ambiental, especialmente quanto à distinção entre Licença Ambiental Simplificada (LAS) e Licença de Operação (LO), à possibilidade de diligência para saneamento de dúvidas e à uniformidade de critérios adotados entre os licitantes.

Por fim, determinei que, apresentada a manifestação ou transcorrido o prazo fixado, os autos fossem imediatamente encaminhados para análise do pedido cautelar.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.UFC5

O Município de Rancho Alegre D'Oeste, em sua manifestação preliminar (peças 14/18), apresentou documentos da fase interna - dentre eles o Documento de Formalização da Demanda (DFD), o Estudo Técnico Preliminar (ETP), além de justificativas técnicas e jurídicas - sustentando a regularidade do procedimento licitatório sob os prismas legal, técnico e procedimental.

Inicialmente, defendeu que a inversão das fases de julgamento e habilitação foi adotada em estrita observância ao art. 17, §1º, da Lei nº 14.133/2021, estando expressamente prevista no edital e devidamente motivada no ETP. Ressaltou que a medida se justificava pela natureza do objeto contratual - serviços relacionados à gestão de resíduos, classificados como potencialmente poluidores -, os quais demandam prévia verificação da capacidade técnica e da regularidade ambiental dos licitantes. Nesse contexto, a inversão visaria preservar a higidez da disputa, evitando a participação de empresas sem aptidão técnica, que poderiam comprometer a formação de preços exequíveis, além de resguardar a futura execução contratual.

No tocante à transparência, o Município reconheceu que nem todos os documentos estavam disponíveis nos portais oficiais, atribuindo tal situação a limitações operacionais do sistema eletrônico. Contudo, enfatizou que já foram adotadas medidas administrativas para aprimoramento do Portal da Transparência, com o objetivo de assegurar maior publicidade e facilitar o controle social, em observância ao art. 5º da Lei nº 14.133/2021 e ao art. 37, *caput*, da Constituição Federal.

Quanto à ausência de impugnação ao edital, destacou que a Representante não exerceu o direito de questionar previamente as regras do certame, o que, embora não impeça o controle posterior, reforça a presunção de legitimidade das exigências editalícias, as quais vincularam Administração e licitantes.

Em relação à condução do certame, argumentou que eventuais delongas decorreram da necessidade de análise criteriosa dos documentos de habilitação, em consonância com o dever de diligência da Administração Pública. Salientou, ainda, que todas as comunicações relevantes foram realizadas no

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.UFC5

ambiente eletrônico da licitação, garantindo ciência aos licitantes e preservando a transparência do procedimento.

No que se refere à inabilitação da Representante, sustentou que esta ocorreu de forma objetiva e vinculada ao edital, diante da não apresentação da Licença Ambiental de Operação (LO), exigida expressamente como requisito de habilitação. Defendeu que a realização de diligência seria incabível, uma vez que, nos termos do art. 64 da Lei nº 14.133/2021, tal mecanismo não se presta à apresentação extemporânea de documentos obrigatórios, mas apenas à complementação de informações ou atualização de documentos já apresentados.

No campo da regularidade ambiental, o Município destacou que a Licença Ambiental Simplificada (LAS) apresentada pela Representante não se confunde nem substitui a Licença de Operação (LO) exigida para o local de destinação final dos resíduos, sendo insuficiente para comprovar a plena aptidão ao cumprimento do objeto contratual. Por outro lado, afirmou que a empresa vencedora apresentou toda a documentação exigida, inclusive as licenças pertinentes, afastando alegações de tratamento desigual e defendendo o assegurando o cumprimento dos Princípios da Isonomia e da Vinculação ao edital.

Quanto à exigência de licenciamento ambiental na fase de habilitação, defendeu sua pertinência, especialmente diante da inversão de fases e da natureza do objeto, argumentando que a verificação prévia da regularidade ambiental é condição essencial para garantir que apenas empresas aptas participem da disputa de preços, em consonância com os Princípios da Eficiência, da Prevenção ambiental e da Segurança jurídica.

Por fim, no tocante à negociação de preços, o Município afirmou que a Pregoeira cumpriu o dever legal previsto no art. 61 da Lei nº 14.133/2021, promovendo negociação com a licitante vencedora. Ressaltou que a obtenção de desconto reduzido não caracteriza irregularidade, uma vez que a formação de preços está inserida na esfera de autonomia empresarial, não podendo a Administração compelir o licitante à redução além de sua margem econômica.

Informou, ainda, que o procedimento se encontra em fase de homologação, sem formalização contratual ou ata de registro de preços até o

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.UFC5

momento, circunstância que preserva a possibilidade de eventual revisão administrativa, caso necessária.

No Despacho nº 474/26-GCFAMG (peça 19), analisei o pedido cautelar à luz dos requisitos do art. 300 do CPC (probabilidade do direito e perigo de dano), concluindo pela sua não concessão, por ausência de verossimilhança das alegações.

Em juízo sumário, afastei as principais irregularidades apontadas, com fundamento de que:

- a inversão das fases de julgamento e habilitação mostrou-se devidamente motivada (p. 9 da peça 18 – Estudo Técnico Preliminar) e juridicamente admissível, especialmente em razão das peculiaridades do objeto licitado, do risco de comprometimento da formação dos preços (“mácula do preço”) e da necessidade de verificação prévia da qualificação técnica e da regularidade ambiental dos licitantes;

- a ausência de divulgação integral do Estudo Técnico Preliminar não se revelou suficiente para comprometer a competitividade do certame, tampouco configura irregularidade, uma vez que a Lei nº 14.133/2021 não impõe a obrigatoriedade de sua disponibilização como anexo do instrumento convocatório, entendimento que encontra respaldo na jurisprudência do Tribunal de Contas da União (Acórdão nº 2.273/2024 – Plenário);

- não restou evidenciado qualquer prejuízo aos licitantes decorrente da condução do certame. Conforme esclarecido pelo Município, a análise da documentação de habilitação demandou exame criterioso e minucioso, compatível com a complexidade do objeto licitado e com o dever da Administração de verificar o efetivo atendimento às exigências editalícias. Ademais, verificou-se que a Pregoeira promoveu sucessivas comunicações aos participantes por meio da plataforma eletrônica em que se realizou a licitação, informando as providências adotadas e os prazos necessários para a conclusão das análises, conforme documentação juntada aos autos. Desse modo, não foram identificados elementos aptos a demonstrar afronta aos Princípios da Publicidade, da Transparência ou da

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.UFC5

Isonomia, tampouco prejuízo concreto à competição ou aos licitantes, razão pela qual o apontamento não mereceu prosseguimento;

- a inabilitação da Representante foi legítima, pela ausência de apresentação da Licença de Operação (LO), não suprível por diligência diante da vedação expressa no art. 64 da Lei de Licitações;

- a Licença Ambiental Simplificada (LAS) apresentada não substitui a Licença Ambiental de Operação (LO) exigida para a destinação final dos resíduos, uma vez que o instrumento convocatório foi expresso ao estabelecer, nos itens “8.23.4” e “8.23.5”, a necessidade de apresentação de licenças ambientais compatíveis e suficientes para o exercício de todas as atividades abrangidas pelo objeto da licitação, incluindo a etapa de destinação final dos resíduos;

- a empresa vencedora comprovou regularidade ambiental (peça 08), inexistindo quebra de isonomia;

- a negociação de preços foi realizada, sendo o desconto limitado uma decisão empresarial, sem evidência de sobrepreço.

Por outro lado, admiti o apontamento de irregularidade relativo à exigência de licenciamento ambiental como requisito de habilitação, diante da controvérsia jurisprudencial (TCE/PR e TCU), entendendo necessária análise mais aprofundada para uniformização de entendimento.

Diante disso, determinei as seguintes providências: indeferimento da medida cautelar, em razão da ausência de verossimilhança das alegações apresentadas; recebimento parcial da Representação, limitando-se ao exame da suposta irregularidade relativa à exigência de licenciamento ambiental como requisito de habilitação, em tese antecipado em relação ao momento contratual; citação do Município e do responsável pela elaboração do Estudo Técnico Preliminar para apresentação de defesa; encaminhamento dos autos à Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar (CAIS) e ao Ministério Público de Contas (MPC) para manifestação; e, ao final, retorno concluso para deliberação.

Nas peças 23/25, o Prefeito do Município de Rancho Alegre D’Oeste e o Diretor do Departamento de Planejamento, Obras e Serviços Públicos

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.UFC5

apresentaram defesa, defendendo a regularidade integral do procedimento licitatório, com base nos elementos que já teriam sido reconhecidos no Despacho nº 474/26-GCFAMG (peça 19).

Inicialmente, destacaram que, em sede preliminar, esta Relatoria já havia afastado a maior parte das irregularidades apontadas, reconhecendo a conformidade dos atos administrativos quanto: à motivação da inversão de fases; à regular condução da sessão pública; à inexistência de obrigatoriedade de diligência para suprir documento inexistente; à legalidade da inabilitação da Representante; à regularidade da habilitação da empresa vencedora; e à adequação da negociação realizada pela Pregoeira.

Assim, a controvérsia remanescente restringe-se exclusivamente à exigência da Licença Ambiental de Operação (LO) como requisito de habilitação.

A defesa sustentou a legalidade e necessidade da exigência de licença ambiental na habilitação alegando que a exigência decorre diretamente da natureza do objeto licitado, que envolve atividades de coleta, transporte e, sobretudo, destinação final de resíduos sólidos, classificadas como potencialmente poluidoras.

Nesse contexto, invocou a incidência da Lei nº 6.938/1981 (Política Nacional do Meio Ambiente) e da Resolução CONAMA nº 307/2002, que impõem o licenciamento ambiental como condição indispensável ao exercício da atividade.

Argumentou que a Administração possui o dever jurídico de prevenir riscos ambientais e garantir a execução contratual regular, não podendo admitir a participação de empresas que não demonstrem, desde logo, plena capacidade técnica e regularidade ambiental.

A exigência da LO como condição de habilitação teria sido estruturada com base nos seguintes objetivos públicos que considerou como legítimos: assegurar a execução imediata do contrato, sem necessidade de aguardar licenciamento posterior; garantir a continuidade dos serviços públicos essenciais, especialmente limpeza urbana; viabilizar a destinação final ambientalmente adequada dos resíduos; prevenir danos ambientais e sanitários; resguardar a

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.UFC5

segurança jurídica da contratação; mitigar riscos de inadimplemento ou inexecução contratual.

No tocante à exigência de licenciamento ambiental na fase de habilitação, sob o argumento de que seria cabível apenas na etapa contratual, os representados enfrentaram diretamente a questão, defendendo, no caso concreto, a sua exigibilidade na fase de habilitação, em razão das peculiaridades fáticas e da demonstração, no planejamento da contratação, da necessidade de antecipação da exigência.

Destacaram que o próprio Despacho nº 474/26-GCFAMG (peça 19) reconheceu que: a obtenção da LO pode demandar entre 6 e 12 meses; trata-se de procedimento técnico complexo, sem prazo legal fixo; a regularidade ambiental é condição material para o exercício da atividade.

Diante disso, afirmaram que a exigência apenas na fase contratual geraria consequências graves, tais como: impossibilidade de início imediato da execução do contrato; descontinuidade de serviços públicos essenciais; necessidade de convocação sucessiva de licitantes remanescentes; aumento da insegurança jurídica; comprometimento da eficiência administrativa; potenciais impactos ambientais e sanitários.

Ressaltaram que tal modelagem inverteria a lógica da contratação pública, subordinando o interesse coletivo à expectativa futura de regularização ambiental de empresas ainda não aptas.

Ademais, defenderam que: sem concessão de prazo adicional, a exigência na fase contratual seria ineficaz, pois apenas empresas já licenciadas poderiam contratar; com concessão de prazo, haveria paralisação do atendimento à coletividade; em ambos os cenários, a solução seria inadequada e geradora de riscos.

Acerca da compatibilidade com a eficiência, segurança jurídica e proteção ambiental, a defesa alegou que a exigência antecipada da LO é medida: proporcional, pois adequada ao risco ambiental do objeto; necessária, diante da impossibilidade prática de regularização posterior em tempo hábil; razoável, ao evitar prejuízos à Administração e à coletividade.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.UFC5

Sustentou que a Administração atuou de forma preventiva, alinhada aos Princípios da Eficiência administrativa, da Prevenção ambiental, da Segurança jurídica e do Desenvolvimento sustentável.

Refutaram a alegação de restrição à competitividade, sustentando que a exigência foi expressamente prevista no edital; foi aplicada de forma objetiva, uniforme e isonômica; possui pertinência direta com o objeto contratual; encontra fundamento na legislação ambiental vigente.

Destacaram que a inabilitação da Representante decorreu exclusivamente do descumprimento de requisito objetivo, consistente na ausência da LO.

Ressaltaram que a Licença Ambiental Simplificada apresentada autorizava apenas o acondicionamento temporário de resíduos; não abrangia a destinação final, elemento essencial do objeto; não comprovava aptidão integral para execução contratual.

Quanto à observância aos Princípios administrativos e regularidade do procedimento, afirmaram que todo o procedimento observou rigorosamente: os princípios do art. 37 da Constituição Federal, as diretrizes da Lei nº 14.133/2021, a vinculação ao instrumento convocatório, o planejamento prévio, evidenciado pelo ETP e a legalidade e motivação dos atos administrativos.

Destacaram que a modelagem da contratação foi precedida de análise técnica detalhada, com identificação de riscos e definição de requisitos compatíveis com a complexidade do objeto.

Diante de todo o exposto, concluíram que: a exigência da Licença Ambiental de Operação na fase de habilitação é legal, técnica e necessária; não houve qualquer irregularidade, direcionamento ou restrição indevida; o procedimento licitatório foi conduzido em conformidade com a legislação e o interesse público.

Ao final, requereram: o reconhecimento da legalidade da exigência de licenciamento ambiental na habilitação; a improcedência integral da Representação; o arquivamento do processo por ausência de irregularidades.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.UFC5

Instada a se manifestar, a Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar – CAIS (Instrução nº 640/26 - peça 26) opinou pela improcedência da Representação.

A Unidade Técnica destacou que a jurisprudência desta Corte e do Tribunal de Contas da União estabelece, como regra geral, que a licença ambiental não deve ser exigida como requisito de habilitação, mas apenas do licitante vencedor, por ocasião da assinatura do contrato. Nesse sentido, citou os Acórdãos nº 3517/2025 e nº 3860/2024 do Tribunal Pleno, bem como o Acórdão nº 6306/2021 do TCU.

Contudo, ressaltou que tais precedentes não consagram vedação absoluta à exigência da licença na fase de habilitação, admitindo-a excepcionalmente quando houver demonstração concreta de sua indispensabilidade para a execução do objeto e quando os prazos necessários à obtenção da licença forem incompatíveis com a necessidade de início tempestivo da execução contratual.

No caso em exame, a CAIS observou que o Estudo Técnico Preliminar apresentou justificativa específica para a antecipação da exigência, registrando que a regularidade ambiental constitui condição essencial para a adequada execução dos serviços. Destacou, ainda, que o procedimento para obtenção da Licença de Operação possui tramitação complexa e prazo estimado entre seis e doze meses, circunstância que poderia inviabilizar a contratação caso a exigência fosse postergada para a fase de assinatura do contrato.

Segundo a Unidade Técnica, a adoção da regra geral, nas peculiaridades do caso concreto, acarretaria risco relevante de frustração da contratação, sucessivas convocações de licitantes remanescentes e comprometimento da continuidade dos serviços públicos de limpeza urbana, em afronta aos Princípios da Eficiência e da Continuidade do serviço público.

Diante desse contexto, concluiu que a exigência da Licença de Operação na fase de habilitação, neste caso concreto, foi devidamente motivada, mostrou-se proporcional aos riscos envolvidos e não configurou restrição ilegítima à competitividade. Assim, manifestou-se pela improcedência da Representação, por

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.UFC5

entender que a medida se enquadra na hipótese excepcional admitida pela jurisprudência quando demonstrada, de forma expressa, técnica e individualizada, a sua necessidade para assegurar a efetividade da contratação e a continuidade da prestação dos serviços públicos.

O Ministério Público de Contas (MPC), por meio do Parecer nº 341/26-1PC (peça 27), manifestou-se em consonância com a unidade técnica, opinando pela improcedência da Representação.

Inicialmente, delimitou a controvérsia remanescente à análise da legalidade da exigência de Licença Ambiental de Operação (LO) como requisito de habilitação, à luz do art. 67, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021, bem como da jurisprudência consolidada desta Corte e do Tribunal de Contas da União.

Sobre o tema, destacou que os precedentes deste Tribunal, notadamente os Acórdãos nº 3517/2025 e nº 3860/2024, fixaram orientação no sentido de que, como regra geral, a exigência de licenciamento ambiental deve ser direcionada apenas ao licitante vencedor, por ocasião da contratação, sob pena de indevida restrição à competitividade.

No mérito, assentou que tal diretriz não possui caráter absoluto, admitindo mitigação quando evidenciadas circunstâncias concretas que justifiquem a antecipação da exigência para a fase de habilitação.

Afirmou que essa flexibilização é cabível especialmente quando demonstradas: a essencialidade da licença para a execução do objeto; a complexidade e morosidade do procedimento de licenciamento; e o risco de comprometimento da eficiência administrativa ou da continuidade do serviço público.

Tal compreensão, segundo o Ministério Público de Contas, decorre da necessidade de harmonizar os Princípios da Competitividade e da Seleção da proposta mais vantajosa com os Princípios da Eficiência, da Segurança jurídica e da Proteção ambiental.

No tocante ao caso concreto, destacou que a Administração apresentou justificativa técnica idônea, consubstanciada no Estudo Técnico Preliminar (peça 18), evidenciando que o objeto licitado envolve atividade

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.UFC5

potencialmente poluidora, sujeita a rigoroso controle ambiental, cuja execução demanda prévia comprovação de regularidade ambiental.

Segundo o Órgão Ministerial, restou demonstrado que o licenciamento ambiental necessário à destinação final de resíduos possui tramitação complexa e prazo prolongado, estimado entre seis e doze meses, o que inviabiliza sua exigência apenas na fase contratual sem prejuízo ao interesse público.

Ressaltou que, nesse cenário, a postergação da exigência poderia resultar: na impossibilidade de início imediato da execução contratual; na descontinuidade de serviço público essencial e na ineficiência da contratação pública.

Acerca disso, destacou que a exigência antecipada da LO, longe de caracterizar restrição indevida, revela-se medida proporcional, adequada e necessária, considerando a natureza do objeto e os riscos envolvidos.

Nesse contexto, afirmou que a Administração atuou em conformidade com os Princípios da Eficiência administrativa, da Proteção ao meio ambiente e Seleção da proposta mais vantajosa.

Quanto à competitividade, ressaltou que não houve qualquer indício de restrição indevida, tendo em vista que a exigência foi objetiva, pertinente ao objeto e aplicada de forma isonômica a todos os licitantes.

No que se refere aos demais apontamentos da Representante, registrou que estes já haviam sido afastados em sede de análise preliminar, com o reconhecimento da regularidade: da condução do certame; da aplicação das regras editalícias; da inabilitação da empresa por ausência de documento essencial; e da atuação da Administração na fase de negociação.

Diante desse contexto, destacou que não se identificavam elementos capazes de evidenciar violação aos Princípios da Isonomia, Competitividade ou Vinculação ao instrumento convocatório.

O Ministério Público de Contas concluiu que restaram configurados, na hipótese concreta, os pressupostos excepcionais que autorizam a exigência de

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.UFC5

licenciamento ambiental na fase de habilitação, afastando a aplicação automática da regra geral.

Diante do exposto, em consonância com a Instrução nº 640/26 – CAIS, a Procuradoria de Contas opinou pela improcedência da Representação, por inexistência de irregularidade apta a comprometer a validade do certame em apreço.

Encerrada a fase instrutória, vieram os autos conclusos para deliberação.

Fundamentação

Conforme consignado no Despacho nº 474/26-GCFAMG (peça 19), proferido em sede de análise cautelar, a maior parte das irregularidades suscitadas pela Representante foi afastada em juízo preliminar, remanescendo para apreciação de mérito exclusivamente a discussão acerca da legalidade da exigência de Licença Ambiental de Operação (LO) como requisito de habilitação no Pregão Eletrônico nº 12/2026, promovido pelo Município de Rancho Alegre D'Oeste.

Nesse contexto, a controvérsia submetida à apreciação desta Corte restringe-se à definição do momento adequado para a comprovação da regularidade ambiental necessária à execução do objeto licitado, especialmente diante da orientação jurisprudencial desta Corte de Contas e do Tribunal de Contas da União segundo a qual, como regra geral, a exigência de licenciamento ambiental deve ser direcionada apenas ao licitante vencedor, por ocasião da contratação.

Com efeito, a jurisprudência desta Corte, consubstanciada, entre outros, nos Acórdãos nº 3517/2025 e nº 3860/2024, tem reconhecido que a exigência de licenciamento ambiental na fase de habilitação pode representar restrição indevida à competitividade quando não demonstrada sua efetiva necessidade.

Todavia, tal orientação não possui caráter absoluto. Os próprios precedentes admitem solução diversa quando a Administração demonstra, de forma concreta, expressa e devidamente motivada, que a exigência é indispensável à adequada execução do objeto e que sua postergação para a fase contratual

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.UFC5

comprometeria a efetividade da contratação ou a continuidade do serviço público essencial.

No caso em exame, verifica-se que a Administração Municipal apresentou justificativa técnica específica para a modelagem adotada. Conforme consta do Estudo Técnico Preliminar, o objeto licitado envolve a coleta, transporte e destinação final de resíduos da construção civil, resíduos volumosos, galhadas e demais materiais oriundos da limpeza urbana, atividades submetidas a rigoroso controle ambiental e cuja execução depende da prévia regularidade ambiental do local de destinação final.

Além disso, os elementos constantes dos autos evidenciam que a obtenção da Licença de Operação necessária à execução do objeto demanda procedimento técnico complexo, com prazo estimado entre seis e doze meses para sua conclusão. Tal circunstância demonstra que a exigência da licença apenas após a adjudicação ou por ocasião da contratação poderia inviabilizar o início tempestivo da execução contratual, acarretando riscos concretos de atraso, convocação sucessiva de licitantes remanescentes e comprometimento da continuidade dos serviços públicos de limpeza urbana.

Diferentemente dos precedentes em que esta Corte afastou a exigência antecipada do licenciamento ambiental por ausência de justificativa específica, verifica-se que, no presente caso, a necessidade da medida foi expressamente analisada e fundamentada na fase de planejamento da contratação, com indicação dos riscos operacionais, ambientais e administrativos decorrentes de sua postergação.

A exigência impugnada revela-se, portanto, adequada à natureza do objeto, necessária diante da incompatibilidade entre os prazos ordinários de licenciamento e o início da execução contratual, e proporcional aos riscos que se pretende evitar, não se identificando restrição desarrazoada à competitividade.

Cumpre destacar, ainda, que a exigência foi prevista de forma clara no instrumento convocatório, aplicada uniformemente a todos os licitantes e diretamente relacionada às condições necessárias para a execução do objeto,

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.UFC5

inexistindo elementos que indiquem favorecimento, direcionamento ou quebra da isonomia entre os licitantes.

A inabilitação da Representante decorreu, assim, do não atendimento de requisito objetivo previsto no edital, uma vez que a Licença Ambiental Simplificada apresentada não se mostrou apta a comprovar a autorização necessária para a atividade de destinação final dos resíduos, exigida para a plena execução do objeto licitado.

A Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar – CAIS (peça 26) e o Ministério Público de Contas (peça 27) convergiram no entendimento de que a situação dos autos se enquadra na hipótese excepcional admitida pela jurisprudência, destacando a essencialidade da autorização ambiental para a execução do objeto, a complexidade do procedimento de licenciamento e os riscos à continuidade do serviço público decorrentes da protelação da exigência.

Verifica-se, portanto, consonância entre a motivação adotada pela Administração na fase preparatória da contratação, a análise da Unidade Técnica e o Parecer Ministerial, todos no sentido de que a exigência da Licença Ambiental de Operação na fase de habilitação, no caso dos autos, mostrou-se necessária, proporcional e compatível com os Princípios da Eficiência, da Continuidade do serviço público, da Prevenção ambiental e da Segurança jurídica.

Diante desse cenário, concluo que a exigência editalícia impugnada encontra respaldo nas circunstâncias específicas do caso concreto e se insere na exceção admitida pela jurisprudência desta Corte e do Tribunal de Contas da União, não configurando afronta aos Princípios da Competitividade, da Isonomia ou da Seleção da proposta mais vantajosa.

Não se verifica, portanto, a ocorrência de irregularidade apta a comprometer a validade do certame ou a justificar a procedência da Representação, uma vez que a Administração apresentou motivação específica e suficiente para a modelagem adotada.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.UFC5

Conforme se extrai do Estudo Técnico Preliminar, o objeto licitado envolve a coleta, transporte e destinação final de resíduos da construção civil, resíduos volumosos, galhadas e demais materiais oriundos da limpeza urbana, atividades sujeitas a controle ambiental rigoroso e cuja execução depende da prévia regularidade do local de destinação final.

Além disso, os elementos constantes dos autos evidenciam que a obtenção da Licença de Operação necessária ao desempenho da atividade demanda procedimento técnico complexo, com prazo estimado entre seis e doze meses para sua conclusão, circunstância não infirmada de forma consistente pela Representante.

Nesse contexto, a exigência da licença apenas após a adjudicação ou na fase de contratação poderia comprometer a própria utilidade prática do certame, na medida em que eventual ausência de regularidade ambiental pelo licitante vencedor impediria o início imediato da execução contratual, ensejando a convocação sucessiva de licitantes remanescentes, atrasos significativos e potencial descontinuidade de serviço público essencial.

Trata-se, portanto, de situação que se distingue dos argumentos invocados pela Representante.

Não se está diante de exigência ambiental genérica ou desprovida de fundamentação técnica, mas de requisito cuja necessidade foi expressamente analisada na fase de planejamento da contratação, com demonstração dos riscos operacionais, ambientais e administrativos decorrentes de sua postergação.

Nessa perspectiva, a exigência editalícia revela-se compatível com os Princípios da Eficiência, da Continuidade do serviço público, da Prevenção ambiental e da Segurança jurídica, não se identificando, na hipótese em análise, restrição desarrazoada à competitividade.

Cumpre observar, ainda, que a exigência foi prevista de forma clara no instrumento convocatório, aplicada uniformemente a todos os participantes e diretamente relacionada ao objeto contratado, inexistindo elementos que indiquem direcionamento, favorecimento ou quebra da isonomia entre os licitantes.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.UFC5

Ao contrário, a inabilitação da Representante decorreu do não atendimento de requisito objetivo do edital, consistente na apresentação da Licença de Operação exigida para a atividade de destinação final dos resíduos, sendo insuficiente, para esse fim, a Licença Ambiental Simplificada apresentada, cuja abrangência não contemplava integralmente as atividades objeto da contratação, em desconformidade com as exigências editalícias.

Dessa forma, considerando as peculiaridades deste caso, a motivação constante dos documentos preparatórios da contratação e os riscos concretamente demonstrados pela Administração, conclui-se que a exigência da Licença Ambiental de Operação na fase de habilitação enquadra-se na hipótese excepcional admitida pela jurisprudência desta Corte e do Tribunal de Contas da União, não configurando afronta aos Princípios da Competitividade, da Isonomia ou da Seleção da proposta mais vantajosa.

Assim, não se verifica a ocorrência de irregularidade apta a comprometer a validade do certame ou a justificar a procedência desta Representação.

Da análise dos autos, conforme demonstrado ao longo da instrução processual, extrai-se que a Administração Municipal apresentou motivação técnica específica para a adoção da medida, evidenciando que o objeto licitado envolve atividade sujeita a controle ambiental rigoroso e que a obtenção da licença necessária à execução contratual demanda procedimento complexo e prolongado, circunstância apta a justificar, excepcionalmente, a antecipação da exigência para a fase de habilitação.

A Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar (CAIS) e o Ministério Público de Contas (MPC) convergiram no entendimento de que a jurisprudência desta Corte, embora estabeleça como regra geral a exigência do licenciamento ambiental apenas do licitante vencedor, admite solução diversa quando demonstrada, de forma concreta, manifesta e devidamente fundamentada, a indispensabilidade da medida para assegurar a efetividade da contratação e a continuidade do serviço público essencial.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.UFC5

Verifica-se, portanto, plena convergência entre a fundamentação adotada pela Administração na fase de planejamento, as conclusões da Unidade Técnica e o posicionamento Ministerial, todos no sentido de que, diante das peculiaridades deste caso, a exigência da Licença de Operação na fase de habilitação mostrou-se proporcional, necessária e compatível com os Princípios da Eficiência, da Segurança jurídica, da Prevenção ambiental e da Continuidade dos serviços públicos.

Os elementos constantes dos autos não evidenciam direcionamento, quebra da isonomia, restrição indevida à competitividade ou qualquer outra irregularidade capaz de comprometer a validade do certame.

Reconheço, assim, a regularidade da exigência editalícia impugnada, por se tratar de hipótese excepcional devidamente motivada nos documentos preparatórios da contratação e compatível com o interesse público subjacente à licitação.

Por essas razões, acolho integralmente os fundamentos constantes da Instrução nº 640/26 – CAIS (peça 26) e do Parecer nº 341/26-1PC (peça 27), incorporando-os à presente decisão.

Diante do exposto, com fundamento nas referidas manifestações técnicas, voto por:

I- julgar improcedente a presente Representação, em razão da inexistência de irregularidades aptas a comprometer a legalidade do Pregão Eletrônico nº 12/2026, promovido pelo Município de Rancho Alegre D'Oeste;

II – reconhecer a regularidade da exigência de Licença Ambiental de Operação (LO) como requisito de habilitação, nas circunstâncias específicas do caso em exame, diante da motivação técnica constante dos documentos preparatórios da contratação e da necessidade de assegurar a continuidade, a efetividade e a segurança jurídica da execução contratual do serviço público essencial objeto dos autos;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.UFC5

Sem prejuízo da regularidade do procedimento examinado, recomenda-se ao Município de Rancho Alegre D'Oeste, como medida de aprimoramento da gestão das contratações públicas e fortalecimento das práticas de governança administrativa, que:

I – amplie os mecanismos de transparência ativa, assegurando a disponibilização tempestiva e integral dos documentos relativos à fase preparatória das licitações, especialmente Estudos Técnicos Preliminares, pesquisas de preços, pareceres e demais elementos que fundamentem a modelagem da contratação;

II – promova, nas hipóteses que envolvam exigências excepcionais ou potencialmente restritivas à competitividade, fundamentação técnica mais detalhada e individualizada, demonstrando expressamente a necessidade, a adequação e a proporcionalidade da medida adotada;

III – fortaleça o planejamento das contratações mediante padronização, ampla publicidade e adequada instrução dos Estudos Técnicos Preliminares, de modo a ampliar a segurança jurídica, a previsibilidade dos certames e o controle social da atividade administrativa;

IV – registre expressamente, nos documentos preparatórios das futuras contratações, as análises e avaliações de risco que justifiquem a adoção de requisitos técnicos, operacionais ou ambientais diferenciados, conferindo maior transparência, motivação e rastreabilidade às decisões administrativas.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.UFC5

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade, em:

I - Julgar, com fundamento nas manifestações técnicas, **IMPROCEDENTE** a presente Representação, em razão da inexistência de irregularidades aptas a comprometer a legalidade do Pregão Eletrônico nº 12/2026, promovido pelo Município de Rancho Alegre D'Oeste;

II – reconhecer a regularidade da exigência de Licença Ambiental de Operação (LO) como requisito de habilitação, nas circunstâncias específicas do caso em exame, diante da motivação técnica constante dos documentos preparatórios da contratação e da necessidade de assegurar a continuidade, a efetividade e a segurança jurídica da execução contratual do serviço público essencial objeto dos autos;

III – expedir **RECOMENDAÇÃO** ao Município de Rancho Alegre D'Oeste, sem prejuízo da regularidade do procedimento examinado, como medida de aprimoramento da gestão das contratações públicas e fortalecimento das práticas de governança administrativa, para que:

(i) amplie os mecanismos de transparência ativa, assegurando a disponibilização tempestiva e integral dos documentos relativos à fase preparatória das licitações, especialmente Estudos Técnicos Preliminares, pesquisas de preços, pareceres e demais elementos que fundamentem a modelagem da contratação;

(ii) promova, nas hipóteses que envolvam exigências excepcionais ou potencialmente restritivas à competitividade, fundamentação técnica mais detalhada e individualizada, demonstrando expressamente a necessidade, a adequação e a proporcionalidade da medida adotada;

(iii) fortaleça o planejamento das contratações mediante padronização, ampla publicidade e adequada instrução dos Estudos Técnicos Preliminares, de modo a ampliar a segurança jurídica, a

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.UFC5

previsibilidade dos certames e o controle social da atividade administrativa;

(iv) registre expressamente, nos documentos preparatórios das futuras contratações, as análises e avaliações de risco que justifiquem a adoção de requisitos técnicos, operacionais ou ambientais diferenciados, conferindo maior transparência, motivação e rastreabilidade às decisões administrativas.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI e o Conselheiro Substituto TIAGO ALVAREZ PEDROSO.

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

Plenário Virtual, 25 de junho de 2026 – Sessão Ordinária Virtual nº 10.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
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.EBFG.UFC5