DECISÃO ADMINISTRATIVA DE RECURSO

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 13/2026

Processo administrativo	23589-7/26
Objeto	Contratação de empresa especializada para coleta, transporte, tratamento e destinação final ambientalmente adequada de resíduos orgânicos, recicláveis e rejeitos não contaminados gerados nas dependências do TCE-PR.
Recorrente	AMBSERV TRATAMENTO DE RESÍDUOS LTDA.
Recorrida	ECSAM SERVIÇOS AMBIENTAIS LTDA.
Decisão recorrida	Habilitação da ECSAM Serviços Ambientais Ltda. e sua declaração como vencedora do certame.

I. RELATÓRIO

1. Trata-se de recurso administrativo interposto por AMBSERV TRATAMENTO DE RESÍDUOS LTDA. contra a decisão que habilitou a licitante ECSAM SERVIÇOS AMBIENTAIS LTDA. e a declarou vencedora do Pregão Eletrônico nº 13/2026.

2. O certame tem por objeto a contratação de empresa especializada para a prestação continuada dos serviços de coleta, transporte, tratamento e destinação final ambientalmente adequada de resíduos orgânicos, recicláveis e rejeitos não contaminados gerados nas dependências do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, considerada a produção estimada indicada no Termo de Referência.

3. A recorrente sustenta, em síntese: (i) ausência de capacidade técnica e de licenciamento ambiental próprio da recorrida para tratamento e destinação final dos resíduos; (ii) necessidade de utilização de terceiros para essas etapas, o que caracterizaria subcontratação vedada pelo edital; e (iii) incompatibilidade dos cadastros municipal e estadual e dos códigos de atividade econômica apresentados com o objeto licitado.

4. A recorrida apresentou contrarrazões e defendeu, em síntese: (i) a dispensa expressa de qualificação técnica pelo item 4.9.2 do Termo de Referência; (ii) a impossibilidade de criação, na fase recursal, de requisito de habilitação não previsto no instrumento convocatório; (iii) a compatibilidade de seu objeto social com atividades de coleta e manejo de resíduos; (iv) a existência de licença ambiental válida para transporte de resíduos perigosos e não perigosos; (v) a regularidade de seus cadastros e de sua habilitação; e (vi) que o encaminhamento dos resíduos a unidades licenciadas de

terceiros, prática própria da cadeia de gerenciamento de resíduos, não configura necessariamente subcontratação do objeto.

5. A controvérsia deve ser resolvida segundo as regras efetivamente estabelecidas no edital e em seus anexos, sem afastar a obrigação de observância da legislação ambiental durante a contratação e a execução.

II. ADMISSIBILIDADE

6. Presentes a legitimidade da licitante, a pertinência temática das razões apresentadas e a tempestividade indicada nos autos, conheço do recurso. As questões relacionadas à utilidade imediata da pretensão recursal ou à eventual preclusão da impugnação das regras editalícias serão consideradas na delimitação do mérito, sem impedir o exame das alegações de possível ilegalidade.

III. FUNDAMENTAÇÃO

III.1. Delimitação das exigências do instrumento convocatório

7. O Termo de Referência estabeleceu, no item 4.9.2, que não seria necessária a apresentação de qualificação técnica. A opção foi expressa e motivada no documento pela finalidade de ampliar a competitividade do certame.

> *"4.9.2. Em face do vulto do serviço e com o objetivo de aumentar a competitividade do certame, não será necessária a apresentação de qualificação técnica."*

8. Ao mesmo tempo, o item 4.2.1 do Termo de Referência não dispensou o atendimento à legislação ambiental. A cláusula atribuiu à futura contratada o dever de obter, manter válidos e apresentar todas as licenças, autorizações, alvarás, cadastros e registros exigidos para a execução regular, contínua e ambientalmente adequada do objeto.

> *"4.2.1. A CONTRATADA deverá obter, manter válidos e apresentar à CONTRATANTE, sempre que solicitado, todas as licenças, autorizações, alvarás, cadastros, registros e demais documentos ou atos administrativos exigidos pela legislação e pelos órgãos competentes para a execução regular, contínua e ambientalmente adequada dos serviços objeto da contratação."*

9. A leitura conjunta dessas disposições conduz à distinção entre, de um lado, os documentos exigidos dos licitantes para fins de habilitação e, de outro, as obrigações legais e operacionais impostas à futura contratada para a regular execução do objeto. A dispensa de qualificação técnica na habilitação não equivale à dispensa do licenciamento ambiental exigível para a execução dos serviços.

10. Nos termos dos princípios da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e da isonomia, não é possível inabilitar a recorrida por ausência de documento que o edital deliberadamente não incluiu no rol de habilitação. A criação posterior dessa exigência apenas contra a licitante vencedora modificaria as condições objetivas da disputa após o conhecimento das propostas. Tal conclusão também se harmoniza com o art. 65 da Lei nº 14.133/2021, segundo o qual as condições de habilitação são definidas no edital, não sendo admissível instituir, após a abertura da disputa, requisito habilitatório não previsto no instrumento convocatório.

III.2. Licenciamento ambiental apresentado pela recorrida

11. Consta das contrarrazões a Renovação de Licença Ambiental Simplificada nº 377738-R2, emitida pelo Instituto Água e Terra em nome da ECSAM Serviços Ambientais Ltda., com validade indicada até 11 de junho de 2030. O documento identifica como atividades específicas o transporte de resíduos não perigosos, classe II, o transporte de resíduos perigosos, classe I, e o transporte de produtos perigosos e não perigosos.

12. A licença apresentada demonstra regularidade ambiental da recorrida para as atividades de transporte nela discriminadas. Não demonstra, isoladamente, que a ECSAM opere unidade própria de tratamento, triagem, compostagem ou disposição final. O próprio documento menciona "Aterro Industrial Terceiros" como destino final.

13. Essa limitação, contudo, não conduz à inabilitação. O edital não exigiu que a futura contratada fosse proprietária ou operadora de aterro ou unidade de tratamento, tampouco exigiu, como documento de habilitação, licença própria para todas as etapas materiais da cadeia. O item 4.2.11 atribuiu à contratada responsabilidade pelo destino dos resíduos em conformidade com a legislação, sem estabelecer domínio ou operação direta de todas as instalações destinatárias.

14. A comprovação das licenças das unidades efetivamente utilizadas e da rastreabilidade da destinação deverá ser exigida no momento próprio, antes do início da execução e durante a vigência contratual, com fundamento nos itens 4.2.1, 4.2.11, 4.2.12 e 4.2.18 do Termo de Referência. Essa verificação constitui fiscalização de condição legal e de execução já prevista, e não criação de requisito retroativo de habilitação.

III.3. Acórdão nº 1.531/2025 do TCE-PR

15. A recorrente invoca o Acórdão nº 1.531/2025 do Tribunal Pleno do TCE-PR, Processo nº 657190/2024, cuja ementa registra que, naquele certame, a licença ambiental para coleta, transporte e destinação final de resíduos sólidos deveria ter sido exigida na fase de habilitação, com fundamento no art. 67, IV, da Lei nº 14.133/2021 e na legislação ambiental estadual.

16. O precedente merece consideração e não é afastado por juízo de incorreção ou superação. Todavia, ele não conduz necessariamente à consequência pretendida pela recorrente. Embora tenha reconhecido irregularidade na ausência da licença ambiental como requisito de habilitação, o próprio Acórdão nº 1.531/2025 não determinou a inabilitação retroativa da empresa vencedora nem a anulação automática do certame, tendo determinado ao Município que exigisse a licença ambiental da empresa contratada, sob pena de desfazimento da ata de registro de preços.

17. No presente certame, há previsão expressa no item 4.2.1 do Termo de Referência obrigando a contratada a obter, manter válidos e apresentar os atos ambientais exigidos pela legislação e pelos órgãos competentes. Assim, não houve dispensa material do licenciamento ambiental. O que não se estabeleceu foi a apresentação dessas licenças como requisito de habilitação técnica, tendo o item 4.9.2 do próprio Termo de Referência expressamente afastado a exigência de qualificação técnica.

18. Também deve ser considerado o Acórdão nº 1.694/2025 do Tribunal Pleno do TCE-PR, Processo nº 473316/2024, que, em contratação de coleta regular e transporte de resíduos sólidos domiciliares até estação de transbordo, assentou que a licença ambiental de cunho operacional

deveria ser comprovada no momento da assinatura do contrato, sem constituir requisito da habilitação. O precedente revela que o momento de comprovação deve considerar a natureza da licença e a estrutura concreta do objeto.

19. Particularmente relevante é o Acórdão nº 1.543/2026 do Tribunal Pleno, que sistematizou a matéria ao reconhecer, como regra geral, a exigência da licença ambiental apenas do licitante vencedor por ocasião da contratação, admitindo sua antecipação para a fase de habilitação em caráter excepcional, quando essa opção estiver devidamente justificada no planejamento da contratação, mediante demonstração concreta da essencialidade da licença para a execução do objeto, da complexidade e morosidade de sua obtenção e dos riscos de descontinuidade do serviço público. No presente caso, embora os documentos de planejamento reconheçam a necessidade de regularidade ambiental durante a execução, não houve opção pela antecipação da licença para a fase de habilitação; ao contrário, o Termo de Referência expressamente dispensou a apresentação de qualificação técnica.

20. Não se ignora que outros precedentes desta Corte, como os Acórdãos nº 2.686/2025 e nº 1.246/2026, reconheceram a legitimidade da exigência de licença ambiental na fase de habilitação em contratações relacionadas ao manejo de resíduos. Tais julgados, contudo, demonstram que a antecipação da comprovação ambiental pode ser juridicamente admissível quando estabelecida no instrumento convocatório e compatível com as particularidades do objeto, não autorizando, por si só, a criação posterior dessa exigência como causa de inabilitação em certame que não a previu nessa fase.

21. Diante desse quadro, a solução juridicamente mais adequada é preservar a decisão de habilitação, sem prejuízo da verificação da regularidade ambiental na fase contratual, ficando o início da execução condicionado à prévia comprovação das licenças, autorizações e demais documentos ambientais aplicáveis à forma concreta de execução do objeto. Essa solução preserva a isonomia da disputa, assegura o cumprimento das obrigações ambientais já previstas no Termo de Referência e se mostra compatível com a jurisprudência desta Corte acerca da distinção entre requisitos de habilitação e condições necessárias à execução contratual.

III.4. Jurisprudência do Tribunal de Contas da União

22. A jurisprudência do TCU apresenta orientações que variam conforme a natureza do licenciamento e o momento em que o documento se torna necessário. No Acórdão nº 1.895/2010-Plenário, o Tribunal admitiu a licença operacional ambiental na habilitação quando exigida pela legislação específica e necessária ao funcionamento da licitante, destacando o risco de atraso na execução caso a obtenção fosse postergada.

23. Em sentido voltado à preservação da competitividade, o Acórdão nº 6.306/2021-Segunda Câmara assentou ser irregular exigir a comprovação da licença ambiental como requisito de habilitação quando essa exigência deve ser formulada apenas ao vencedor. Nesse caso, o TCU admitiu, para participação, declaração de disponibilidade da licença ou de que o licitante reúne condições de apresentá-la quando solicitado.

24. A Súmula TCU nº 272 complementa esse entendimento ao vedar exigências de habilitação cujo atendimento imponha aos licitantes custos desnecessários antes da celebração do contrato. O

critério relevante, portanto, não é a mera classificação formal da licença como requisito de lei especial, mas sua vinculação à pessoa e ao funcionamento atual da licitante ou, ao contrário, à estrutura específica a ser mobilizada pela vencedora para a execução.

25. No caso concreto, o edital optou por não exigir qualificação técnica na habilitação e previu expressamente a obrigação de obtenção e apresentação das licenças pela contratada. Em respeito ao julgamento objetivo e à segurança jurídica, essa disciplina não pode ser substituída retroativamente por requisito mais gravoso depois da sessão pública.

III.5. Alegação de subcontratação

26. A recorrente sustenta que, por não operar unidade própria de tratamento ou disposição final, a ECSAM necessariamente subcontratará parcela relevante do objeto, em afronta ao item 4.5 do Termo de Referência.

27. A alegação não é acompanhada de prova de contrato de subcontratação ou de transferência indevida da responsabilidade perante o TCE-PR. A licença ambiental apresentada indica destinação a aterro de terceiro, mas esse dado, por si só, não demonstra subcontratação contratual.

28. A cadeia de gerenciamento de resíduos envolve atividades de coleta, transporte, tratamento, recuperação, reciclagem e disposição final, podendo contar com agentes distintos e unidades destinatárias licenciadas. O encaminhamento de resíduos a instalação ambientalmente autorizada não equivale automaticamente à substituição da contratada na relação jurídica com a Administração.

29. A caracterização de subcontratação depende da forma concreta de execução, da autonomia da parcela transferida, da relação jurídica estabelecida e da permanência da responsabilidade integral da contratada. Não se admite inabilitação baseada em prognóstico de futuro descumprimento, especialmente quando o edital não exigiu propriedade de aterro ou unidade própria de tratamento.

30. Sem prejuízo da manutenção da habilitação, a Administração deverá, antes do início da execução, identificar os destinatários de cada fluxo de resíduos, verificar as respectivas licenças e definir, à luz da vedação editalícia, se a relação operacional proposta preserva a execução e a responsabilidade integral da contratada. Eventual subcontratação efetiva e não autorizada deverá ser tratada na forma contratual e mediante o devido processo administrativo.

III.6. Objeto social, CNAE e cadastros de contribuintes

31. A ausência dos códigos CNAE específicos de tratamento e disposição final no comprovante de inscrição no CNPJ não constitui, isoladamente, causa de inabilitação. O CNAE possui função cadastral e não substitui a análise do objeto social registrado, devendo-se verificar a compatibilidade material entre as atividades empresariais e o objeto licitado, e não identidade literal entre todas as expressões utilizadas nos documentos.

32. As contrarrazões indicam que o contrato social da ECSAM contempla coleta de resíduos perigosos e não perigosos, operação e gestão de estações de transferência e transbordo, gestão e operação de ecopontos e outras atividades relacionadas ao manejo ambiental. Há, portanto, pertinência material suficiente para afastar a conclusão de que o objeto contratado seria inteiramente estranho às atividades empresariais da recorrida.

33. Quanto ao cadastro estadual apontado como baixado, o item editalício reproduzido nos autos utiliza a expressão “estadual e/ou municipal, se houver”. A recorrida apresentou inscrição municipal ativa e sustentou que o serviço está sujeito à inscrição municipal. A mera existência de inscrição estadual baixada, sem demonstração de que ela seja indispensável à atividade contratada ou de ausência de regularidade fiscal exigida, não impõe inabilitação.

34. Eventual atualização ou esclarecimento cadastral referente a situação preexistente pode ser objeto de diligência, nos limites do art. 64 da Lei nº 14.133/2021, sem alteração da substância dos documentos ou criação posterior de condição de habilitação.

III.7. Vinculação ao edital, isonomia e formalismo moderado

35. A Administração e os licitantes estão vinculados ao edital. A recorrida apresentou os documentos previstos e foi habilitada segundo o conjunto de exigências publicado. A inclusão posterior de requisito não previsto, dirigido apenas à vencedora e com efeito de inabilitação, comprometeria o julgamento objetivo e a igualdade entre os participantes.

36. A busca da proposta mais vantajosa não permite afastar exigências legais, mas igualmente não autoriza desclassificações fundadas em formalismo não estabelecido no instrumento convocatório. A solução proporcional consiste em manter a habilitação e assegurar, na fase contratual, a comprovação completa das condições ambientais necessárias à execução, ficando o início da prestação dos serviços condicionado à prévia demonstração da correspondente regularidade ambiental.

37. Não se verificou, assim, descumprimento de requisito de habilitação expressamente previsto, prova de subcontratação proibida ou incompatibilidade societária e cadastral suficiente para justificar a reforma da decisão recorrida.

IV. CONCLUSÃO E DISPOSITIVO

38. Pelos fundamentos expostos, conclui-se que as razões recursais não demonstram irregularidade na habilitação da ECSAM Serviços Ambientais Ltda. capaz de modificar a decisão adotada. A licença ambiental de transporte apresentada, a disciplina dos itens 4.2.1 e 4.9.2 do Termo de Referência e os princípios da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da isonomia, da proporcionalidade e da segurança jurídica impedem a inabilitação por requisito não previsto nessa fase.

39. A manutenção da habilitação não afasta o dever de controle ambiental. A adjudicatária deverá comprovar, na fase contratual, as licenças e autorizações aplicáveis ao modelo de execução adotado, ficando o início da prestação dos serviços condicionado à prévia comprovação da regularidade ambiental necessária às atividades que serão executadas, bem como das unidades destinatárias e da rastreabilidade da destinação, nos termos do Termo de Referência e da legislação aplicável.

DECIDO: CONHECER do recurso administrativo interposto por AMBSERV TRATAMENTO DE RESÍDUOS LTDA. e, no mérito, NEGAR-LHE PROVIMENTO, julgando-o IMPROCEDENTE, com a manutenção integral da decisão que habilitou e declarou vencedora a empresa ECSAM SERVIÇOS AMBIENTAIS LTDA. no Pregão Eletrônico nº 13/2026.

40. Determino o prosseguimento do certame, com o encaminhamento dos autos à autoridade competente, observadas as etapas subsequentes previstas no edital e na Lei nº 14.133/2021.

41. Previamente ao início da execução contratual, deverá a unidade técnica competente verificar e documentar nos autos: (i) as licenças ambientais aplicáveis às atividades executadas diretamente pela adjudicatária; (ii) a identificação e a regularidade ambiental das unidades de tratamento e destinação final a serem utilizadas; (iii) a compatibilidade das licenças com os respectivos fluxos de resíduos; (iv) os instrumentos de rastreabilidade ambiental exigíveis; e (v) a compatibilidade da solução operacional apresentada com a vedação de subcontratação prevista no Termo de Referência.

V. REFERÊNCIAS JURISPRUDENCIAIS

- **TCE-PR, Acórdão nº 1.531/2025, Tribunal Pleno, Processo nº 657190/2024.** https://viajuris.tce.pr.gov.br/Pesquisa/Visualizar/1531/2025/ACO/STP
- **TCE-PR, Acórdão nº 1.694/2025, Tribunal Pleno, Processo nº 473316/2024.** https://viajuris.tce.pr.gov.br/Pesquisa/Visualizar/1694/2025/ACO/STP
- **TCE-PR, Acórdão nº 2.686/2025, Tribunal Pleno, Processo nº 176471/2025.** https://viajuris.tce.pr.gov.br/Pesquisa/DetalhesAcordao?idAto=199499
- **TCE-PR, Acórdão nº 1.246/2026, Tribunal Pleno, Processo nº 636290/2024.** https://viajuris.tce.pr.gov.br/Pesquisa/Visualizar/1246/2026/ACO/STP
- **TCE-PR, Acórdão nº 1.543/2026, Tribunal Pleno.** https://viajuris.tce.pr.gov.br/Pesquisa/DetalhesAcordao?idAto=202195
- **TCU, Acórdão nº 6.306/2021, Segunda Câmara, TC 024.296/2020-1.** https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/publicacao/Licen%25C3%25A7a%2520Ambiental/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc/4
- **TCU, Acórdão nº 1.895/2010, Plenário, TC 001.597/2010-8.** https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/publicacao/Licen%25C3%25A7a%2520Ambiental/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc/9
- **TCU, Súmula nº 272.** https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/sumula/*/NUMERO%253A272%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMEROINT%2520desc/0/sinonimos%253Dtrue

Curitiba, 10 de setembro de 2026.

MARIANA LEITE BADO
Pregoeira