PROCESSO Nº: **235897/26**
ASSUNTO: **ATOS DE CONTRATAÇÃO DO TRIBUNAL**
ENTIDADE: **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ**
INTERESSADO: **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ**
ADVOGADOS:
DESPACHO Nº: **4688/26**

1. Versam os autos sobre o Pregão Eletrônico nº 13/2026, cujo objeto é 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 TCE-PR (peça 19).

A abertura do certame foi autorizada pelo Despacho nº 3634/26 (peça 16).

A sessão pública teve início em 24/08/2026 e transcorreu em conformidade com o Termo de Julgamento constante da peça 25. A licitante ECSAM SERVIÇOS AMBIENTAIS LTDA. foi declarada vencedora, com proposta no valor unitário de R$ 6.230,00, totalizando R$ 74.760,00 para o período de 12 meses (peça 25).

Inconformada, a licitante AMBSERV TRATAMENTO DE RESÍDUOS LTDA. apresentou razões recursais (peça 26), nas quais sustenta, em síntese: (i) ausência de capacidade técnica e de licenciamento ambiental próprio da ECSAM para o tratamento e a destinação final dos resíduos, o que, no seu entender, acarretaria a subcontratação de parcela relevante dos serviços, vedada pelo item 4.5 do Termo de Referência; e (ii) incompatibilidade entre as atividades econômicas da recorrida, descritas em seus cadastros de contribuintes, e o objeto licitado, destacando, ainda, que a inscrição estadual apresentada consta como baixada (peça 26, fls. 3-9).

A recorrida, ECSAM, apresentou contrarrazões, alegando, preliminarmente, a preclusão da intenção de recorrer, a ausência de interesse recursal e a preclusão em relação ao conteúdo do edital. No mérito, pugna pelo desprovimento do recurso. Em síntese, invoca a dispensa de qualificação técnica pelo item 4.9.2 do Termo de Referência; a impossibilidade de criação de requisito de

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

habilitação não previsto no instrumento convocatório; a compatibilidade de seu objeto social com as atividades de coleta e manejo de resíduos; a existência de licença ambiental válida; o caráter conjectural da alegação de subcontratação, matéria afeta à execução contratual e não à fase de habilitação; e que o encaminhamento de resíduos a unidades licenciadas de terceiros não configura, por si só, subcontratação do objeto (peça 26, fls. 33-56).

A Pregoeira conheceu do recurso e, no mérito, negou-lhe provimento, mantendo integralmente a decisão que habilitou e declarou vencedora a ECSAM. Assentou, em síntese, que: (i) o Termo de Referência dispensou expressamente a demonstração da qualificação técnica, sem afastar o dever de a contratada obter e manter válidas as licenças ambientais exigíveis; (ii) a comprovação do licenciamento ambiental constitui condição de execução contratual, e não requisito de habilitação; (iii) a caracterização de eventual subcontratação depende da forma concreta de execução do objeto, não admitindo inabilitação com base em suposições; e (iv) não se verifica incompatibilidade entre as atividades empresariais da recorrida e o objeto licitado (peça 27).

Em seguida, a Pregoeira determinou o encaminhamento dos autos a esta Presidência para decisão, nos termos do art. 165, § 2º, da Lei nº 14.133/2021[1] e do item 10.5 do Edital (peça 28).

É o relatório

2. Fundamentação

2.1. Admissibilidade do recurso

Mantenho o conhecimento do recurso, diante da presença dos requisitos de admissibilidade, quais sejam: **(a)** a tempestividade, uma vez que a intenção de recorrer e as razões recursais foram apresentadas de acordo com o art. 165, § 1º, da Lei nº 14.133/2021[2], conforme se verifica nas peças 25[3] e 26; **(b)** a

[1] Art. 165. § 2º O recurso de que trata o inciso I do caput deste artigo será dirigido à autoridade que tiver editado o ato ou proferido a decisão recorrida, que, se não reconsiderar o ato ou a decisão no prazo de 3 (três) dias úteis, encaminhará o recurso com a sua motivação à autoridade superior, a qual deverá proferir sua decisão no prazo máximo de 10 (dez) dias úteis, contado do recebimento dos autos.
[2] Art. 165. Dos atos da Administração decorrentes da aplicação desta Lei cabem: I - recurso, no prazo de 3 (três) dias úteis, contado da data de intimação ou de lavratura da ata, em face de: [...] c) ato de habilitação ou inabilitação de licitante; [...] § 1°. I - a intenção de recorrer deverá ser manifestada

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

legitimidade da recorrente, na condição de licitante participante do certame; e **(c)** o interesse recursal, evidenciado pela pretensão de reversão da habilitação da empresa concorrente e de prosseguimento da fase de julgamento das propostas.

2.2. Dispensa de qualificação técnica

A recorrente alega que a ECSAM não comprovou capacidade técnica para executar o objeto, sob o argumento de que não possui local licenciado para o tratamento e a disposição final dos resíduos.

Contudo, o item 4.9.2 do Termo de Referência afastou, de forma expressa, a exigência de qualificação técnica: "*Em face do vulto do serviço e com o objetivo de aumentar a competitividade do certame, não será necessária a apresentação de qualificação técnica*". A mesma previsão está contida no item 9.21 do edital (peça 19), o qual não foi impugnado na forma do art. 164 da LLCA, cumpre frisar.

Não se confunde a qualificação técnica exigível na fase de habilitação com as condições legais e operacionais necessárias à execução contratual. Quanto a estas, o item 4.2.1 do Termo de Referência impõe à contratada a obrigação de "*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*".

Desse modo, correta a decisão da Pregoeira que, em observância aos princípios da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e da isonomia, afastou a possibilidade de inabilitação da recorrida por ausência de capacidade técnica (peça 27, fl. 2).

2.3. Licenciamento ambiental

---

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

[3] A intenção de recorrer foi registrada às 10:04 de 25/08/2026 e as razões recursais foram protocoladas em 27/08/2026.

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

A Pregoeira reconheceu que a licença ambiental apresentada em contrarrazões (peça 26, fl. 57) demonstra a regularidade da ECSAM para as atividades de transporte nela discriminadas, mas não comprova que a recorrida opere unidade própria de tratamento ou disposição final. Não obstante, ponderou (peça 27, fl. 3, destaquei):

> **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.

Esse entendimento não merece reparos, pois encontra amparo nas regras do certame, que não preveem a licença ambiental como requisito de habilitação, mas como condição de execução contratual, bem como na jurisprudência (peça 27, fls. 3-5, destaquei):

> **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**

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

> **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.

Nessa linha, a antecipação da licença ambiental para a fase de habilitação depende de previsão editalícia amparada em justificativa expressa no planejamento da contratação. No presente caso, o instrumento convocatório adotou solução diversa, dispensando a qualificação técnica e remetendo a verificação da regularidade ambiental à fase contratual.

2.4. Alegação de subcontratação

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

A recorrente sustenta que, por não operar unidade própria de tratamento ou disposição final, a recorrida necessariamente subcontratará parcela relevante do objeto, em afronta ao item 4.5[4] do Termo de Referência.

Contudo, acompanho o entendimento da Pregoeira (peça 27, fl. 5, destaquei):

> **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.

Portanto, a ocorrência de subcontratação deve ser aferida a partir da forma concreta de execução do objeto. A verificação dos fluxos da cadeia de gerenciamento de resíduos, das respectivas licenças e da manutenção da responsabilidade integral da contratada deverá ser realizada antes do início da execução contratual, nos termos apontados pela Pregoeira no parágrafo 41[5] da decisão da peça 27.

2.5. Objeto social, CNAE e cadastros de contribuintes

[4] 4.5.1. É vedada a subcontratação do objeto, conforme item 10 do Estudo Técnico Preliminar.
[5] 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.

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

A recorrente alega incompatibilidade entre as atividades econômicas da recorrida e o objeto contratual. Sustenta, em síntese, que: **(i)** o CNAE principal indicado no Comprovante de Inscrição no CNPJ, bem como a atividade constante do cadastro de contribuintes municipal, remetem à "locação de mão de obra temporária" (peça 23, fls. 57-58); **(ii)** os CNAEs secundários abrangem apenas atividades relacionadas à coleta de resíduos, sem contemplar o tratamento e a disposição final, que possuem códigos específicos; e **(iii)** o cadastro estadual apresentado pela recorrida indicava como atividade principal "obras de montagem industrial" e encontrava-se na situação cadastral "baixado" (peça 23, fls. 50-51).

Contudo, acompanho os argumentos da Pregoeira (peça 27, fls. 5-6):

> **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.

A exigência de pertinência entre o ramo de atividade da licitante e o objeto contratual consta do item 9.23.3 do Edital, inserido no rol de documentos relativos à regularidade fiscal, social e trabalhista:

> 9.23.3. Prova de inscrição no cadastro de contribuintes estadual e/ou municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede da licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual.

A finalidade do dispositivo é comprovar a regular inscrição da licitante no cadastro de contribuintes aplicável, não impondo correspondência literal entre as atividades descritas e cada etapa compreendida no objeto licitado. Nessa linha, o TCU possui entendimento consolidado de que a incompatibilidade entre o

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

CNAE e o objeto da licitação, por si só, não constitui motivo para inabilitação, podendo a pertinência do ramo de atuação ser aferida por outros elementos, especialmente o contrato social (Acórdãos nº 1.203/2011 e nº 1.015/2026).

Embora o CNAE principal da recorrida se refira à locação de mão de obra temporária, seu contrato social também contempla as atividades de coleta de resíduos perigosos e não perigosos[6], o que basta para evidenciar a compatibilidade exigida pelo item 9.23.3 do Edital, ainda que não abranja, de modo específico, o tratamento e a destinação final de resíduos.

Igualmente não procede a insurgência quanto ao cadastro estadual apontado como baixado, cuja imprescindibilidade não foi demonstrada. O item 9.23.3 admite a inscrição estadual e/ou municipal, conforme aplicável, e a recorrida apresentou inscrição municipal ativa. Além disso, a regularidade fiscal, inclusive no âmbito estadual, foi confirmada mediante consulta ao SICAF (peça 24).

3. Diante do exposto, **conheço do recurso** interposto por AMBSERV TRATAMENTO DE RESÍDUOS LTDA., e, no mérito, **nego-lhe provimento**, mantendo integralmente a decisão da Pregoeira consubstanciada na peça 27 dos autos.

4. À Diretoria Administrativa – Supervisão de Licitações e Contratos, para o regular prosseguimento do feito.

5. Publique-se.

Gabinete da Presidência, em 14 de setembro de 2026.

Assinado digitalmente

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

[6] 3812-2/00 - Coleta de resíduos perigosos (a coleta e transportes de resíduos perigosos em qualquer estado físico (sólido, líquido, pastoso, granulado, etc.) a coleta de óleo usado de estaleiros e de postos de combustíveis, a coleta de resíduos biológicos perigosos, a coleta de resíduos radioativos, a coleta de lixos hospitalares, a coleta de pilhas e baterias usadas, a operação de estações de transferência para resíduos perigosos e a identificação, o tratamento, a embalagem e a rotulagem de resíduos perigosos para fins de transporte);
3811-4/00 - Coleta de resíduos não perigosos (a coleta de resíduos não perigosos de origem doméstica, urbana ou industrial por meio de lixeiras, veículos, caçambas, etc. a coleta de materiais recuperáveis e recicláveis, a coleta de resíduos em pequenas lixeiras públicas; a coleta de entulhos e refugos de obras e de demolições, a operação e gestão de estações de transferência e transbordo de resíduos não-perigosos, bem como a gestão e operação de ecopontos);

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