



PREFEITURA MUNICIPAL DE VISEU
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E PLANEJAMENTO
DEPARTAMENTO DE LICITAÇÃO E CONTRATOS ADMINISTRATIVO

RESPOSTA DO AGENTE DE CONTRATAÇÃO/PREGOEIRO

Data: 14/04/2025

Assunto: Concorrência nº 001/2025

Edital nº 001/2025

Processo nº 2025.02.18.001

Através de requerimento apresentado, a empresa; CONSTRUTORA VC LTDA, CNPJ/MF 35.634.600/0001-96, com sede na cidade de Belém estado do Pará, sito à Pass. Sueli, Conjunto Turmalina, 5, Una; apresentado como impugnante do edital referente a concorrência nº 001/2025, que tem por objeto: Contratação de empresa especializada em obras serviços de engenharia para a construção de muros de alvenaria de escolas públicas do município de Viseu-PA, para atender as demandas da Secretaria Municipal de Educação/Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação de Viseu-PA-FUNDEB, interpôs o pedido de impugnação ao instrumento convocatório.

I - DA TEMPESTIVIDADE

Em sede de admissibilidade da impugnação, foram preenchidos os pressupostos da admissibilidade, sendo tal pedido interposto no prazo estabelecido.

II - DO PEDIDO DA IMPUGNANTE

Alega a requerente, em síntese:

[...] Inicialmente, cumpre destacar que a Constituição Federal, no art. 37, XXI, ao tratar da licitação, veda exigências de qualificação técnica que não sejam indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações pelo contratado. De forma a regulamentar o texto constitucional, a Lei nº 14.133/2021 e o Decreto do Pregão, FIXAM OS REQUISITOS LIMÍTROFES MÁXIMOS, de habilitação em uma disputa, dentre os quais se encontram: (a) Habilitação Jurídica; (b) Qualificação Técnica; (c) Qualificação Econômico-financeira; (d) Regularidade Fiscal e (e) Cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal.

Dentre os documentos previstos na Lei de Licitações MARÇAL JUSTEN FILHO, ressalta que: “É inviável o ato convocatório ignorar os limites legais e introduzir novos requisitos de habilitação, não autorizados legislativamente” (In, Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 9ª ed., 2002, Dialética, p. 295 - sem grifos no original). Não é diverso o entendimento de JESSÉ TORRES PEREIRA JÚNIOR, para quem “Ainda no que toca às generalidades dos documentos exigíveis na fase de habilitação, sublinhe-se que o ato convocatório padecerá de vício de ilegalidade se existir qualquer documento, por mais plausível que pareça, imprevisto em lei” (In, Comentários à Lei de Licitações e Contratações da Administração Pública, 5ª ed., 2002, p. 324).



PREFEITURA MUNICIPAL DE VISEU
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E PLANEJAMENTO
DEPARTAMENTO DE LICITAÇÃO E CONTRATOS ADMINISTRATIVO

Ainda nessa mesma linha CARLOS ARI SUNDFELD reconhece que “Por óbvio, ao preparar o edital a Administração deve respeito à Lei, nada podendo fazer contra ela ou sem base nela (princípio da legalidade). No tocante à habilitação, a Lei determina a possibilidade de exigir, exclusivamente, documentação relativa à situação jurídica, técnica, econômico- financeira e fiscal (art.27) e, a seguir, diz em que consistirá a documentação concernente à regularidade jurídica e fiscal (art. 28 e 29) e quais os requisitos técnicos ou econômico- financeiros a considerar (arts. 30 e 31). A Lei contém o primeiro balizamento importante, descabendo exigir o preenchimento de requisitos nela não previstos” (Licitação e Contrato Administrativo. 2ª ed. Malheiros, 1995, p. 112).

Inclusive, sobre o assunto já se pronunciou o Egrégio Tribunal de Renovar, página 219:

“Ainda no que toca às generalidades dos documentos exigíveis na fase de habilitação, sublinhe-se que o ato convocatório padecerá de vício de ilegalidade se exigir qualquer documento, por mais plausível que pareça, previsto nos arts. 27 a 31. Contas da União, na Decisão n.º 840/96, Plenário, Relator Ministro Lincoln Magalhães da Rocha, publicada no DOU de 26.12.96, páginas 28.639- 28.641, citado no livro “Comentários à Lei de Licitações e Contratações da Administração Pública, do professor Jessé Torres Pereira Júnior, 4ª edição, Editora Ilustre-se a impossibilidade com exigência formulada em edital de concorrência na Administração Federal, quanto à apresentação de certidão negativa de processo administrativo, o que atraiu a glosa do Tribunal de Contas da União.”

Importa destacar que, a Administração Pública em observância aos princípios da legalidade e da competitividade, não deve exigir documentos que não estejam previstos em lei e/ou que não se relacionem intimamente com a execução do objeto, sob pena de restar configurada a ilegalidade da exigência e a restrição à competitividade.

Não por outra razão que, na linha de proibir cláusulas desarrazoadas, estabeleceu-se no artigo 3º passado, atual artigo 9º, que é vedado à Administração ultrapassar esses limites, por meio da inclusão de condições que restrinjam a participação no procedimento ou que maculem a isonomia das licitantes, verbis:

Art. 9º É vedado ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos, ressalvados os casos previstos em lei:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos que praticar, situações que:

- a) comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas;
- b) estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou do domicílio dos licitantes;
- c) sejam impertinentes ou irrelevantes para o objeto específico do contrato;

Como visto, para fins de habilitação a lei de licitações ESTABELECE O ROL LIMITATIVO E EXAURIENTE dos documentos que podem ser exigidos em uma licitação para fins de habilitação.



PREFEITURA MUNICIPAL DE VISEU
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E PLANEJAMENTO
DEPARTAMENTO DE LICITAÇÃO E CONTRATOS ADMINISTRATIVO

Não obstante, no presente processo, traz exigência não previstas em lei, sendo ela:

7.1.14.9. Apresentação de Licença de Funcionamento, ou LO (Licença de Operação), expedida pela SEMMA, ou órgão hierarquicamente superior.

Isto é, se a empresa habilitada não apresentar tal documento no momento da convocação da habilitação, não terá o objeto adjudicado a seu favor – o que foge a qualquer lógica.

IV.1- LICENÇA DE FUNCIONAMENTO, OU LO (LICENÇA DE OPERAÇÃO), EXPEDIDA PELA SEMMA, OU ÓRGÃO HIERARQUICAMENTE SUPERIOR.

A respeito desse tema, o TCU vem proferindo decisões no sentido de que a documentação comprobatória de qualificação ambiental somente pode ser exigida da licitante vencedora, após a adjudicação do objeto e previamente a celebração do contrato e, a depender do tipo de licença, deve-se, inclusive, disponibilizar um prazo para tanto, mesmo, após o início da execução contratual.

De todo modo, Não foi apresentada justificativa técnica para a necessidade dessa licença. • Os serviços descritos na planilha de referência, não menciona qualquer material que justifique a solicitação desta Licença. • Em todo o caso, existem fornecedores especializados na região, eliminando a necessidade de licença de extração própria. • A exigência da licença ambiental para materiais cuja obtenção pode ser terceirizada representa uma restrição indevida à competitividade, violando os princípios da razoabilidade e proporcionalidade previstos no art. 37 da Lei nº 14.133/21.

Assim, é de se constatar que a empresa Impugnante possui contratos com fornecedores que detém de licença ambiental, restando a dúvida, todavia, se serão aceitos, diante da falta de clareza do Edital nesse sentido.

Por essas razões, entende-se que deverá a Impugnação ser acatada, a fim de que se retire ou que se altere a redação do Item 7.1.14.9., com vistas a possibilitar a participação do maior número possível de licitantes.. [...]

III – DA ANÁLISE DA IMPUGNAÇÃO

Inicialmente, cumpre destacar que a modalidade licitatória (pregão) é regida pela lei nº 14.133/21, Ainda, seja qual for a modalidade adotada, deve-se garantir a aplicação dos princípios inerentes a Administração Pública, dentre eles a observância da isonomia, legalidade, impessoalidade, igualdade, vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo, previstos expressamente na Lei vigente.

Art. 5º da Lei Federal 14.133/21 diz o seguinte: Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança



PREFEITURA MUNICIPAL DE VISEU
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E PLANEJAMENTO
DEPARTAMENTO DE LICITAÇÃO E CONTRATOS ADMINISTRATIVO

jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

Nos termos do caput do Art. 164 da Lei nº. 14.133, de 1º de abril de 2021, qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos.

Art. 164. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame.

É oportuno salientar que a licitação é o instrumento de seleção, na qual se busca obter a proposta mais vantajosa aos seus interesses. As impugnações são ferramentas que devem ser interpostas com a finalidade de corrigir possíveis erros ou omissões, que possam corromper a legalidade e a isonomia do certame. No entanto a impugnante apresentou alguns argumentos falhos e que atualizados da lei de licitações geral vigente, no entanto, não vamos nos aprofundar neste fato, por amor ao debate, vamos nos conter apenas na epígrafe, a qual questiona a legalidade da exigência de apresentação da Licença de Operação (L.O.) emitida pela autoridade ambiental competente da localidade da sede da licitante, como condição de habilitação.

O alinhamento do descritivo técnico e das condições de fornecimento do objeto em coerência com as especificações técnicas e disponíveis, devem também primar pela plena execução do objeto proveniente do processo de licitação em questão.

O Tribunal Federal também condena o excesso de formalismo ensejando interpretação flexibilizada com a finalidade de ampliar o rol de licitantes tecnicamente aptos a participarem da concorrência nas licitações públicas, vejamos:

“CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONCORRÊNCIA PÚBLICA. EXIGÊNCIA COM FORMALISMO EXCESSIVO. INTERESSE MAIOR DA ADMINISTRAÇÃO E DOS PRINCÍPIOS QUE REGEM O PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. INDEVIDA INABILITAÇÃO DE CONCORRENTE. ANULAÇÃO PARCIAL. PODER DEVER DE AUTOTUTELA DA ADMINISTRAÇÃO. SENTENÇA CONFIRMADA (...)”.

Embora a licitação seja por definição, um procedimento formal, não significa que a Administração deva ser formalista. Hely Lopes, leciona que a Administração não deve ser “formalista” a ponto de fazer exigências inúteis ou desnecessárias.

O artigo 67, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021, estabelece que a documentação relativa à qualificação técnico-profissional será restrita, dentre outros pontos, à:

"IV - prova do atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso"(texto da letra da lei)

DA LEGALIDADE E JUSTIFICATIVA TÉCNICA DA EXIGÊNCIA DA LICENÇA AMBIENTAL DE OPERAÇÃO

A exigência de apresentação de Licença de Operação (LO) por parte das licitantes decorre da necessidade de a Administração Pública assegurar que os contratados estejam em conformidade com a legislação ambiental vigente, especialmente quando se trata da execução de obras de engenharia civil, como é o caso do objeto licitado – construção de muros em unidades escolares da rede municipal.

A Lei nº 6.938/1981, que institui a Política Nacional do Meio Ambiente, define em seu artigo 10 que atividades modificadoras do meio ambiente estão sujeitas ao licenciamento ambiental, processo administrativo pelo qual o órgão ambiental competente concede licença para localização, instalação, ampliação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras.

A Resolução CONAMA nº 237/1997, por sua vez, regulamenta o licenciamento ambiental e estabelece que cabe à autoridade ambiental competente definir o tipo de licença exigida conforme a atividade exercida. A Licença de Operação, especificamente, autoriza o funcionamento do empreendimento ou da atividade, após verificação do cumprimento das condições e exigências previstas nas fases anteriores do licenciamento.

Ainda que o objeto do certame se restrinja à construção de muros, trata-se de obra de engenharia civil que pode envolver atividades de supressão vegetal, movimentação de solo, geração de resíduos sólidos e uso de materiais potencialmente poluentes (como cimento, cal e insumos químicos). A depender da região e da regulamentação ambiental local, tais atividades podem se enquadrar entre aquelas sujeitas a licenciamento.

Assim, a exigência da Licença de Operação tem caráter preventivo e de controle, sendo uma medida proporcional para garantir que a empresa a ser contratada possua estrutura física e operacional compatível com a legislação ambiental, bem como adote boas práticas ambientais no desempenho de suas atividades.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União (TCU) já se manifestou, em diversos precedentes, pela legalidade da exigência de documentos de regularidade ambiental, desde que justificada no edital e compatível com o objeto contratado. É o que se extrai, por exemplo, do Acórdão TCU nº 1.630/2015 – Plenário, no qual o Tribunal reconhece que a Administração Pública pode estabelecer exigências ambientais que demonstrem a capacidade do licitante de atuar em conformidade com a legislação ambiental, desde que tais exigências guardem pertinência com o objeto da contratação.

Assim, a Administração age de forma legítima e alinhada com o interesse público ao requerer a apresentação da Licença de Operação ou documento equivalente, uma vez que está resguardando a regularidade e a legalidade da execução contratual, prevenindo eventuais autuações ambientais futuras, além de promover contratações sustentáveis, conforme impõe o marco normativo atual.

DA POSSIBILIDADE DE SUBSTITUIÇÃO POR DOCUMENTO EQUIVALENTE – REGULARIDADE AMBIENTAL ALTERNATIVA

Embora a exigência de apresentação da Licença de Operação (LO) como comprovação de regularidade ambiental seja juridicamente válida e tecnicamente justificada, conforme exposto no item anterior, é imprescindível que a Administração observe, simultaneamente, os princípios da isonomia, razoabilidade, proporcionalidade e competitividade, previstos na Lei nº 14.133/2021, a fim de evitar restrições indevidas à ampla participação no certame.

Nos termos do art. 5º da Lei nº 14.133/2021, que dispõe sobre os princípios da licitação, destacam-se os incisos:

- Inciso I – Isonomia: exige que todos os interessados tenham tratamento equânime, o que implica evitar exigências que favoreçam ou prejudiquem indevidamente determinado grupo de licitantes;
- Inciso IV – Julgamento objetivo: veda critérios subjetivos ou imprecisos, o que exige clareza sobre os meios de comprovação admitidos;
- Inciso XII – Desenvolvimento nacional sustentável: reforça o dever da Administração de contratar com observância à proteção ambiental, mas sem desproporcionalidade nas exigências.

Ademais, o art. 67, IV da mesma norma dispõe que a regularidade ambiental pode ser exigida, “quando cabível”, o que impõe à Administração uma avaliação técnica sobre a pertinência da exigência em relação à atividade econômica efetivamente exercida pelo licitante.

Nesse sentido, é sabido que nem toda empresa envolvida na construção civil realiza atividades que exigem formalmente a obtenção de Licença de Operação. Muitas atuam como prestadoras de serviços ou empreiteiras sem dispor de instalações fixas que impactem diretamente o meio ambiente, estando, portanto, dispensadas de licenciamento formal por expressa manifestação da autoridade ambiental competente.

Reconhecendo essa diversidade de realidades entre os licitantes, e buscando resguardar a competitividade e a ampla participação, sem abrir mão da exigência de conformidade ambiental, a Administração admite, em substituição à Licença de Operação, a apresentação de documentos que demonstrem, de forma objetiva, a regularidade ambiental do licitante em face de sua atividade empresarial específica, tais como:

- Declaração de isenção ou dispensa de licenciamento ambiental, emitida pelo órgão ambiental da jurisdição competente;
- Licença Ambiental Simplificada (LAS), quando o ente federativo a adotar para atividades de baixo impacto;
- Declaração de não enquadramento em atividade sujeita a licenciamento, emitida por autoridade ambiental municipal, estadual ou federal, conforme o caso;
- Alvará de funcionamento ambiental ou certidão de regularidade ambiental, emitida por órgãos municipais que centralizam esse controle;
- Outros documentos oficiais, emitidos por autoridade ambiental competente, que atestem a regularidade da empresa sob a ótica ambiental.

Tal medida encontra respaldo também em manifestações jurisprudenciais. O Tribunal de Contas da União (TCU), em decisões como o Acórdão nº 2.128/2017 – Plenário, já se posicionou no sentido de que a exigência de habilitação deve considerar a diversidade de estruturas empresariais e de regulamentações ambientais estaduais e municipais, sendo admitida a apresentação de documentos equivalentes, desde que válidos e idôneos.

Além disso, a aceitação de documentos alternativos se coaduna com o entendimento do princípio do formalismo moderado, que rege os processos administrativos e licitatórios, permitindo que a finalidade da norma seja atingida por outros meios igualmente eficazes, conforme previsto no art. 5º, §1º, da Lei nº



PREFEITURA MUNICIPAL DE VISEU
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E PLANEJAMENTO
DEPARTAMENTO DE LICITAÇÃO E CONTRATOS ADMINISTRATIVO

9.784/1999 (Lei do Processo Administrativo Federal), aplicada subsidiariamente aos procedimentos administrativos.

Dessa forma, a Administração equilibra, de forma técnica e juridicamente adequada, os deveres de proteção ambiental e de promoção da concorrência, garantindo que a exigência de habilitação ambiental não se transforme em barreira burocrática ou discriminatória, especialmente em desfavor de empresas de pequeno porte ou sediadas em localidades cujos órgãos ambientais adotem regimes mais simplificados de controle.

Por fim, não é o intuito deste certame restringir a competição dentre aqueles que apresentarem propostas válidas e vantajosa, deste que todos atendam às exigências de licenciamento ambientais para habilitação.

IV – CONCLUSÃO

Ante as considerações apresentadas, analisando as alegações da impugnante, na condição de Agente de Contratação, manifesto pelo conhecimento da impugnação, tendo em vista a sua tempestividade, para, no mérito, negar-lhes a alteração do Edital.

Diante do exposto, mantém-se a exigência de comprovação de regularidade ambiental, nos termos do edital, com a admissão de documentos substitutivos idôneos que tenham a mesma eficácia jurídica, conforme os princípios da legalidade, proporcionalidade e eficiência, bem como da sustentabilidade, consagrados na Lei nº 14.133/2021.

A Administração reforça seu compromisso com a legalidade e a observância do interesse público, sem prejuízo à ampla competitividade do certame

Atenciosamente;

JOÃO PAULO PINHEIRO BARROS

Agente de Contratação
Dec. nº 022/2025/GABPRF