PARECER JURÍDICO Nº 170/2026

Interessado: Município de Umbaúba – Fundo Municipal de Saúde.

Impugnante: Termoclave Ambiental Ltda. – CNPJ 10.395.362/0002-63.

Assunto: Admissibilidade da impugnação, vedação à subcontratação, CDF e licenciamento ambiental, suspensão e republicação do edital.

Ementa

LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. RESÍDUOS DE SERVIÇOS DE SAÚDE. IMPUGNAÇÃO TEMPESTIVA. SUBCONTRATAÇÃO. AUSÊNCIA DE DIREITO SUBJETIVO DO LICITANTE. POSSIBILIDADE DE VEDAÇÃO EXPRESSA. ART. 122, § 2º, DA LEI 14.133/2021. NECESSIDADE DE MOTIVAÇÃO TÉCNICA ESPECÍFICA. HARMONIZAÇÃO DO TERMO DE REFERÊNCIA. CERTIFICADO DE DESTINAÇÃO FINAL. EXCLUSÃO DA EXIGÊNCIA HABILITATÓRIA AUTÔNOMA. MANUTENÇÃO NA EXECUÇÃO. ADEQUAÇÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL. PROVIMENTO PARCIAL. SUSPENSÃO E REPUBLICAÇÃO. PRAZO MÍNIMO DE DEZ DIAS ÚTEIS.

I Relatório

Submete-se à análise jurídica, para subsidiar a decisão administrativa a ser proferida, a impugnação apresentada pela Termoclave Ambiental Ltda. ao Pregão Eletrônico 04/2026, destinado à contratação dos serviços de coleta, transporte, tratamento e disposição final dos resíduos de serviços de saúde dos grupos A, B e E, provenientes das UBS, CAPS e Clínica 24h de Umbaúba/SE.

A impugnante questiona a vedação à subcontratação prevista no item 13.2.1 do TR e na cláusula 10.1 da minuta contratual, bem como a exigência de CDF como documento de qualificação técnica, prevista no item 14.5, alínea “d”, do TR. Requer a revisão dessas condições e a adequação da comprovação ambiental, com suspensão e republicação do instrumento convocatório. A data de protocolo informada é 13/11/2026, e a sessão está designada para 18/11/2026, às 9h.

O exame circunscreve-se à admissibilidade da impugnação, às questões suscitadas e às providências necessárias ao seu julgamento. Pelos fundamentos a seguir, recomenda-se o conhecimento e o provimento parcial, com a explicitação da motivação técnica necessária à manutenção da vedação à subcontratação, a exclusão do CDF da habilitação, a adequação das licenças e a suspensão da sessão para retificação e republicação, observando-se prazo mínimo de dez dias úteis.

II Admissibilidade da impugnação

O art. 164 da Lei 14.133/2021 e o item 21.1 do edital asseguram a qualquer pessoa legitimidade para impugnar o instrumento convocatório, observado o protocolo até três dias úteis antes da abertura do certame.

Considerada a data de protocolo informada, de 13/11/2026, e a sessão prevista para 18/11/2026, a impugnação é tempestiva segundo o calendário ordinário. Opina-se, portanto, por seu conhecimento e pela apreciação individualizada das questões suscitadas, sem que a procedência de uma delas imponha o acolhimento das demais.

III Manutenção da vedação à subcontratação

O art. 122, caput, da Lei 14.133/2021 permite a subcontratação de partes do objeto até o limite autorizado pela Administração. Seu § 2º admite expressamente que regulamento ou edital vede, restrinja ou estabeleça condições para a subcontratação. A faculdade legal depende, assim, da conformação administrativa do objeto e não assegura ao licitante direito subjetivo à execução por terceiros.

A simples invocação do art. 122 não obriga o Município a afastar o item 13.2.1 do TR e a cláusula 10.1 da minuta contratual. A avaliação deve considerar a necessidade administrativa, as características do serviço e os riscos que a execução envolve, observados motivação, proporcionalidade e competitividade.

O item 3.5 do ETP apresenta razões para a contratação conjunta das etapas, relacionadas à continuidade, padronização, controle e redução da multiplicidade de contratos. Esses objetivos são pertinentes ao gerenciamento de resíduos infectantes, químicos e perfurocortantes e dão suporte à preocupação administrativa com a coordenação operacional e a rastreabilidade da cadeia.

Para sustentar especificamente a vedação integral à subcontratação, entretanto, é necessário explicitar por que esses objetivos, no caso concreto, demandam execução direta pela mesma contratada. O não parcelamento e a proibição de subcontratar são decisões distintas: um contrato único pode, em tese, comportar execução parcial por terceiro, permanecendo a responsabilidade da contratada. A existência dessa alternativa exige que a opção mais restritiva seja tecnicamente fundamentada.

Nessa perspectiva, opina-se pela viabilidade jurídica da manutenção da vedação prevista nos instrumentos do certame.

Essa providência preserva a escolha administrativa permitida pelo art. 122, § 2º, e lhe confere suporte verificável. O Acórdão TCU 2450/2025–Plenário, item 9.4.2, destaca a necessidade de justificativa técnica no ETP ou TR para a vedação integral. O precedente não estabelece obrigação geral de admitir subcontratação nem determina nulidade automática de toda cláusula proibitiva.

Desse modo, o indeferimento do pedido de alteração da regra de subcontratação é juridicamente sustentável. A responsabilidade da prestadora, em qualquer caso, não elimina as obrigações legais do Município como gerador dos resíduos.

IV Exclusão do CDF da habilitação e adequação das licenças

O item 14.5, alínea “d”, do TR exige certificados de destinação final emitidos por aterro licenciado como documentos de qualificação técnica. O CDF, segundo os arts. 3º, II, e 14 da Portaria MMA 280/2020, é emitido pelo destinador e certifica a destinação dos resíduos efetivamente recebidos, estando relacionado aos registros do respectivo MTR.

Sua função é comprovar a destinação realizada, enquanto a licença ambiental autoriza o exercício da atividade nas condições nela estabelecidas. Por isso, não se pode exigir, antes da contratação, CDF referente aos serviços que ainda serão executados para o Município.

Certificados históricos relativos a outras execuções podem existir. A exclusão da cláusula deve, portanto, apoiar-se na inadequação da exigência autônoma e genérica tal como redigida, sem afirmar impossibilidade absoluta de qualquer CDF anterior à licitação. A cláusula não delimita período, quantitativos ou finalidade probatória e não demonstra a necessidade de exigir esse documento além dos meios de qualificação pertinentes ao objeto.

Opina-se pelo acolhimento desse ponto da impugnação, com a exclusão da alínea “d” do item 14.5. A medida afastará um requisito habilitatório inadequadamente formulado e preservará o controle da efetiva destinação na fase em que o documento cumpre sua finalidade.

Recomenda-se a manutenção dos CDFs como obrigação de execução contratual, nos termos do item 13.1.21 do TR e da cláusula 4.2 da minuta. Sua apresentação mensal deverá integrar a documentação de medição, ateste e liquidação, em conjunto com os MTRs e demais registros pertinentes, observados os prazos normativos de emissão e a efetiva comprovação das etapas faturadas. A emissão compete ao destinador; a contratada deverá assegurar a apresentação e a rastreabilidade dos documentos correspondentes à execução.

Quanto à alínea “e” do item 14.5, recomenda-se sua adequação para exigir licença ou autorização válida expedida pelo órgão ambiental competente e compatível com as etapas contratadas. A autoridade competente é definida pela atividade e pela localização, cabendo referência à ADEMA quando competente, sem exclusão automática de documento válido expedido por outro órgão competente.

A licença deverá efetivamente abranger as atividades, instalações e categorias de resíduos às quais se refere, em consonância com a Resolução CONAMA 358/2005 e a RDC Anvisa 222/2018. A expressão genérica “e/ou” não deve permitir a contratação sem comprovação da regularidade de alguma etapa exigível. O CDF não supre licença, e a licença não substitui a comprovação da destinação efetivamente realizada.

Mantida a vedação à subcontratação, a identificação dos operadores e das instalações deve ser coerente com a execução direta. A mera apresentação de licença em nome de empresa terceira não autoriza a transferência de etapa contratual proibida. Também não se deve confundir execução direta com propriedade obrigatória de todos os bens: eventual disponibilidade jurídica de instalação ou equipamento deverá ser compatível com o licenciamento e com a responsabilidade operacional efetivamente assumida.

A redação revisada deverá distinguir as autorizações legalmente necessárias ao exercício da atividade, pertinentes aos arts. 66 e 67, IV, da Lei 14.133/2021, da comprovação das condições concretas de execução e dos documentos gerados durante o serviço. A documentação de habilitação observa, como regra, a apresentação pelo primeiro colocado, conforme art. 63, II, sem antecipação indistinta de ônus desnecessários aos demais concorrentes. Essa delimitação deverá orientar a decisão e a subsequente retificação do TR, resguardando a regularidade ambiental.

V Suspensão da sessão e republicação

A exclusão de documento de habilitação e a adequação das regras ambientais alterarão condições relevantes de participação. Recomenda-se, portanto, que seja suspensa a sessão designada para 18/11/2026, às 9h, com remessa à área requisitante para consolidação do TR e compatibilização do edital e da minuta contratual.

O art. 55, § 1º, da Lei 14.133/2021 determina nova divulgação e observância dos prazos pertinentes quando as modificações comprometem a formulação das propostas. As alterações em exame justificam a reabertura integral, assegurando conhecimento uniforme das regras corrigidas e oportunidade efetiva de participação.

Para serviços comuns julgados por menor preço, como enquadrado o presente objeto, o art. 55, II, “a”, estabelece prazo mínimo de dez dias úteis. Esse deverá ser o parâmetro da decisão administrativa e do novo aviso de licitação.

Recomenda-se que a autoridade determine a republicação após as retificações e a reabertura integral do prazo para apresentação das propostas, contado da divulgação do edital corrigido, observando-se o mínimo de dez dias úteis e respeitando-se prazo original maior, se aplicável. Deverá ser designada nova data para a disputa, compatível com esse intervalo.

VI Conclusão

À vista dos fundamentos expostos, opina-se pelo conhecimento e provimento parcial da impugnação apresentada pela Termoclave Ambiental Ltda., recomendando-se à autoridade competente que, ao proferir a decisão administrativa, adote as seguintes providências:

a) Conhecer da impugnação, por ser tempestiva, considerada a data de protocolo informada de 13/11/2026.

b) Indeferir o pedido de alteração da regra de subcontratação, mantendo a vedação do item 13.2.1 do TR e da cláusula 10.1 da minuta, com fundamento no art. 122, § 2º, condicionada à explicitação técnica de sua necessidade e proporcionalidade antes da republicação. A motivação deverá demonstrar a adequação da execução direta e a viabilidade competitiva dessa opção. Determinar, em coerência com a modelagem mantida, a supressão da expressão relativa à subcontratada no item 7.9.11 do TR.

c) Deferir o pedido de exclusão da exigência autônoma de CDF na habilitação, prevista no item 14.5, alínea “d”, mantendo sua apresentação mensal como obrigação de execução e comprovação dos serviços, segundo o item 13.1.21 do TR e a cláusula 4.2 da minuta contratual.

d) Determinar a adequação da alínea “e” do item 14.5 quanto às licenças e autorizações ambientais, com definição do órgão competente, cobertura das etapas, operadores e instalações, e momento de comprovação, em coerência com a vedação mantida e com as exigências legais da atividade.

e) Determinar a suspensão da sessão de 18/11/2026 e a republicação após as retificações, com reabertura integral do prazo para apresentação das propostas, observado o mínimo de dez dias úteis, conforme art. 55, II, “a”, e § 1º, da Lei 14.133/2021.

Submetem-se esses fundamentos à autoridade competente para respaldar o julgamento da impugnação e a adoção das providências indicadas, observadas a complementação da motivação técnica da vedação e as condições de republicação aqui estabelecidas.

É o parecer.

Umbaúba/SE, 16 de novembro de 2026.

Ludwig Oliveira Junior

Ludwig Oliveira Junior

OAB 5750