

**Pregão Presencial nº 035/2023**

**ANÁLISE DE RECURSO ADMINISTRATIVO**

Aos dias 20 de junho de 2023, na sede do CONVALE, situado à Rua Antônio Moreira de Carvalho, 135 – Boa Vista – Uberaba-MG, estiveram presentes os representantes das empresas BIOTRANS SOLUÇÕES AMBIENTAIS LTDA, SERQUIP TRATAMENTO DE RESÍDUOS MG LTDA e MAFRA AMBIENTAL COLETA DE RESÍDUOS LTDA para participarem da Contratação de empresa especializada para realização de coleta, transbordo e tratamento de resíduos de serviço de saúde dos grupos A, B, e E da resolução CONAMA 358/05 e RDC 326 da ANVISA para atendimento aos municípios do CONVALE.

Na oportunidade, a empresa BIOTRANS SOLUÇÕES AMBIENTAIS LTDA ofereceu o menor valor global de R\$ 40.300,00 (quarenta mil e trezentos reais). Quando da análise da documentação, a empresa SERQUIP demonstrou interesse em apresentar recurso, sendo a sessão suspensa para análise dos apontamentos feitos pela licitante.

Foi feito a análise pela Comissão do Convale, onde foi verificado que os documentos da arrematante estavam de acordo com o Edital. Assim, no dia 07/07/2023, foi dado prosseguimento à sessão, tendo sido declarada vencedora a empresa BIOTRANS SOLUÇÕES AMBIENTAIS LTDA.

Inconformados com a decisão, os representantes da empresa SERQUIP demonstrou interesse em recorrer da decisão e protocolou o referido recurso, alegando novamente que os documentos da vencedora estavam em desconformidade com o Item 8.5.14 do edital, uma vez que foi apresentada a Licença Ambiental expedida pelo IBAMA, em detrimento da licença estadual conforme solicitado no edital. Alega que a aceitação da licença do IBAMA infringe o Princípio da Vinculação ao ato Convocatório.

Em suas contrarrazões, a BITRANS expôs que o tema já havia sido amplamente debatido, configurando preclusão do direito de discutir a matéria. Ressalta que inclusive o tema foi alvo de questionamento anterior à sessão, onde foi respondido pelo CONVALE que a licença expedida pelo órgão Federal seria aceita como comprovação.

É um breve relato.

Inicialmente insta esclarecer que ao considerar válida a licença ambiental expedida pelo IBAMA, o corpo técnico considerou a Resolução CONAMA nº 237/1997 que determina que:

As competências de emissão das licenças ambientais estão assim divididas:

Art. 4o Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, órgão executor do SISNAMA, o licenciamento ambiental a que se refere o artigo 10 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, de empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental **de âmbito nacional ou regional**, a saber:

I - localizadas ou desenvolvidas conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; no mar territorial; na plataforma continental; na zona econômica exclusiva; em terras indígenas ou em unidades de conservação do domínio da União.

**II - localizadas ou desenvolvidas em dois ou mais Estados;**

**III - cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais do País ou de um ou mais Estados;**

IV - destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear - CNEN;

V - bases ou empreendimentos militares, quando couber, observada a legislação específica.

§ 1o O IBAMA fará o licenciamento de que trata este artigo após considerar o exame técnico procedido pelos órgãos ambientais dos Estados e Municípios em que se localizar a atividade ou empreendimento, bem como, quando couber, o parecer dos demais órgãos competentes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, envolvidos no procedimento de licenciamento.

§ 2o O IBAMA, ressalvada sua competência supletiva, poderá delegar aos Estados o licenciamento de atividade com significativo impacto ambiental de âmbito regional, uniformizando, quando possível, as exigências.

Art. 5o Compete ao órgão ambiental estadual ou do Distrito Federal o licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades:

I - localizados ou desenvolvidos em mais de um Município ou em unidades de conservação de domínio estadual ou do Distrito Federal;

II - localizados ou desenvolvidos nas florestas e demais formas de vegetação natural de preservação permanente relacionadas no artigo 2º da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e em todas as que assim forem consideradas por normas federais, estaduais ou municipais;

**III - cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais de um ou mais Municípios;**

IV – delegados pela União aos Estados ou ao Distrito Federal, por instrumento legal ou convênio. Parágrafo único. O órgão ambiental estadual ou do Distrito Federal fará o licenciamento de que trata este artigo após considerar o exame técnico procedido pelos órgãos ambientais dos Municípios em que se localizar a atividade ou empreendimento, bem como, quando couber, o parecer dos demais órgãos competentes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, envolvidos no procedimento de licenciamento.

Desta forma, vislumbra-se que a licença ambiental emitida pelo órgão estadual seria suficiente para comprovar a aptidão da empresa licitante, entretanto, não podemos desqualificar a certidão emitida pelo IBAMA, já que a empresa tem sede no Município de Americana – SP e os Municípios do CONVALE estão em Minas Gerais. Nesse caso, há de se considerar que a licença estadual não seria suficiente para que a empresa pudesse transportar os resíduos de saúde entre os Estados de Minas Gerais e São Paulo, sendo exigida a autorização para transporte interestadual.



Ainda que respaldada pelas normas federais brasileiras para transporte e tratamento de resíduos perigosos, foi feita consulta à Secretaria Municipal de Meio Ambiente do Município de Uberaba, acerca da aceitabilidade da licença do Ibama para a presente licitação e obtivemos como resposta que:

Em análise a documentação enviada, consta Autorização Ambiental para Transporte Interestadual de Produtos Perigosos emitida pelo IBAMA;

É um documento obrigatório para o exercício da atividade de transporte marítimo e de transporte interestadual (terrestre e fluvial) de produtos perigosos.

Transportadores que realizarem a atividade em apenas uma unidade da Federação (dentro de um estado ou do Distrito Federal) deverão seguir as regras de licenciamento ou autorização ambiental para o transporte de produtos perigosos editadas pelo respectivo órgão estadual de meio ambiente, conforme Art. 8º da Lei Complementar nº 140/2011.

A questão aventada é: A Autorização Ambiental para Transporte de Produtos Perigosos substitui as licenças estaduais para o transporte de produtos perigosos?

Sim: se o transporte de produtos perigosos for realizado entre dois ou mais estados (interestadual) ou se for marítimo.

Não: se o transporte ocorrer em apenas uma unidade da Federação (dentro do estado ou do Distrito Federal). Estes deverão seguir as regras de licenciamento ou autorização ambiental para o transporte de produtos perigosos editadas pelo respectivo órgão estadual de meio ambiente, conforme o Art. 8º da LC 140/2011.

Em ambos os casos, a configuração do transporte (estadual ou interestadual) se dará pela verificação da nota fiscal da carga. Destaca-se que a Autorização Ambiental para Transporte de Produtos Perigosos trata apenas da atividade de transporte. A sede da empresa e as sedes de suas filiais deverão seguir a legislação local quanto à necessidade de licenças ou autorizações para instalação e operação. A Autorização Ambiental para Transporte de Produtos Perigosos não exime o transportador de obter outras licenças/autorizações exigidas em leis e seus regulamentos, tais como as autorizações específicas para disposição e processamento de resíduos, para o transporte de produtos radioativos, nucleares ou controlados pelo Exército, entre outros.

Sendo assim, mais uma vez fica claro que na fase licitatória não foi levantada a questão da destinação final dos resíduos, e sendo a sede da BIOTRANS no Estado de São Paulo, reforçamos a necessidade de que a licença ambiental autorize a mesma a efetuar o transporte interestadual sendo que a licença estadual somente autoriza o transporte de materiais ou resíduos perigosos dentro de Estado emissor.

Em relação ao descumprimento à vinculação ao ato convocatório, verifica-se que o mesmo tem sido muito debatido pelos Tribunais Brasileiros, ao argumento de que o rigorismo formal no edital impede a competitividade na licitação, frustrando o objeto precípua da Administração com a realização do certame, que é o de selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública.



Em análise as exigências editalícias, os Tribunais vêm julgando a favor do licitante que deixar de apresentar os documentos conforme exigidos no edital, se estes, de nadam influenciam na demonstração que o licitante preenche os requisitos (técnicos e financeiros) para participar do certame.

Ao contrário do que ocorre com as regras/normas, os princípios não são incompatíveis entre si. Diante de um conflito de princípios (p. ex., vinculação ao instrumento convocatório x obtenção da proposta mais vantajosa), a adoção de um não provoca a aniquilação do outro. Como exemplo, esse raciocínio pode ser percebido nas seguintes decisões do Tribunal de Contas da União e do STJ:

Rigor formal no exame das propostas dos licitantes não pode ser exagerado ou absoluto, sob pena de desclassificação de propostas mais vantajosas, devendo as simples omissões ou irregularidades na documentação ou na proposta, desde que irrelevantes e não causem prejuízos à Administração ou aos concorrentes, serem sanadas mediante diligências. (TCU - Acórdão 2302/2012-Plenário).

O disposto no caput do art. 41 da Lei 8.666/1993, que proíbe a Administração de descumprir as normas e o edital, deve ser aplicado mediante a consideração dos princípios basilares que norteiam o procedimento licitatório, dentre eles o da seleção da proposta mais vantajosa. (TCU - Acórdão 8482/2013-1ª Câmara).

O instrumento convocatório cristaliza a competência discricionária da administração, que se vincula a seus termos. Conjugando a regra do artigo 41 com aquela do artigo 4º, pode se afirmar a estrita vinculação da administração ao edital, seja quanto as regras de fundo, quanto aquelas de procedimento.

Prossegue ainda a Jurisprudência:

"Constitucional e Processual Civil. Licitação. Instrumento convocatório. Exigência descabida. Mandado de segurança. Deferimento. A vinculação do instrumento convocatório, no procedimento licitatório, em face da lei de regência, não vai ao extremo de se exigir providências anódinas e que em nada influenciam na demonstração de que o licitante preenche os requisitos (técnicos e financeiros) para participar da concorrência." (STJ - MS 5647-DF, Rel. Min. Demócrito Reinaldo, DJ de 17/02/99, p. 00102).

"Direito Público. Mandado de segurança. Procedimento licitatório. Vinculação ao EDITAL. Interpretação das cláusulas do instrumento convocatório pelo Judiciário, fixando-se o sentido e o alcance de cada uma delas e escoimando exigências desnecessárias e de excessivo rigor prejudiciais ao interesse público. Possibilidade. Cabimento do mandado de segurança para esse fim. Deferimento. O EDITAL no sistema jurídico constitucional vigente, constituindo lei entre as partes, é norma fundamental da concorrência, cujo objetivo é determinar o objeto da licitação, discriminar os direitos e obrigações dos intervenientes e do Poder Público e disciplinar o procedimento adequado ao estudo e julgamento das propostas. Consoante ensinam os juristas, o princípio da vinculação ao EDITAL não é absoluto, de tal forma que impeça o Judiciário de interpretar-lhe, buscando-lhe o sentido e a compreensão e escoimando-o de cláusulas desnecessárias ou que extrapolem os ditames da lei de regência e cujo excessivo rigor possa afastar, da concorrência, possíveis proponentes, ou que o transmude de um instrumento de defesa do interesse público em conjunto de regras prejudiciais ao que, com ele, objetiva a Administração." (STJ - MS 5418-DF, Rel. Min. Demócrito Reinaldo, DJ de 01/06/98, p. 00024).

Nessas hipóteses, a análise deve considerar a importância de cada princípio no caso concreto, e realizar a ponderação entre eles a fim de determinar qual prevalecerá, sem perder de vista os aspectos normativos. Por esse motivo, as soluções não respeitam fórmulas prontas, podendo variar de um caso para outro.

No caso em tela, resta claro que a licença estadual somente seria/será fundamental para a empresa BIOTRANS caso a mesma opte por utilizar um local dentro dos limites do Estado de Minas Gerais para o tratamento dos resíduos, caso contrário, pela própria norma federal a mesma precisa da licença do IBAMA para poder transportar os resíduos até sua sede.

**CONCLUSÃO:**

Após ampla análise acerca das alegações de inconformidade da documentação apresentada pela empresa arrematante, reiteramos o entendimento anterior de que a Licença Ambiental apresentada está em conformidade com a legislação Federal e que em virtude disso sua aceitação está em conformidade com a jurisprudência e entendimento dos Tribunais em relação ao formalismo exacerbado e extremo rigor em relação aos documentos comprobatórios de habilitação para processos licitatórios. Sendo assim, o recurso não merece prosperar.

Diante dos fatos, requeremos a publicação da presente análise.

Atenciosamente.



**Pollyana Silva de Andrade**  
Pregoeira responsável