

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE TRATAMENTO DE RESÍDUOS DE SAÚDE

ASSETRESS

MANUAL DE BOAS PRÁTICAS

**RECOMENDAÇÕES QUANTO ÀS EXIGÊNCIAS DOS EDITAIS DE LICITAÇÕES PARA CONTRATAÇÕES DE SERVIÇOS DE
RESÍDUOS DE SAÚDE**

**CURITIBA/PR
2025**

Sumário

I. Introdução.....	3
II. Sumário executivo.....	3
III. Considerações preliminares sobre a natureza dos serviços e especialidade do regime de contratação.....	4
II.a. Marco Legal.....	7
II.b. Resíduos de saúde.....	9
IV. Relevância do Manual.....	11
V. Procedimento licitatório.....	11
IV.a. Inversão de fases.....	12
IV.b. Exequibilidade da proposta.....	15
IV.c. Consulta de preços.....	18
IV.d. Parcelamento do objeto.....	20
IV.e. Subcontratação e a maior relevância dos serviços de tratamento e disposição final de resíduos	24
IV.f. Ilegalidade na desclassificação automática de propostas acima do orçamento estimado.....	27
IV.g. Restrição de tecnologia.....	29
VI. Habilitação.....	30
V.a. Qualificação Técnica.....	30
1. Exigências mínimas para fins de qualificação técnica.....	33
i. Comprovação de capacidade técnico-operacional.....	33
ii. Certidão de acervo técnico (CAT).....	35
iii. Indicação de responsável técnico.....	38
iv. Certidão de registro da pessoa jurídica.....	38
v. Comprovação de cadastro perante o IBAMA.....	38
vi. Licenciamento.....	40
vii. Outros requisitos.....	41
2. Ilegalidade no excesso de exigências para habilitação técnica.....	43
V.b. Qualificação econômica.....	44
1. Exigências mínimas para fins de qualificação econômica.....	44
i. Balanço patrimonial e demonstrativo de resultado de exercício.....	44
ii. Certidão negativa de falência.....	45
iii. Índices contábeis.....	45
iv. Capital mínimo ou de patrimônio líquido.....	47
VII. Outras Previsões.....	49
VI.a. Sancionamento.....	49
VI.b. Inviabilidade da realização de certames exclusivos para ME e EPP.....	50
VIII. Conclusão.....	52

I. INTRODUÇÃO

1. A Associação Nacional das Empresas de Tratamento de Resíduos de Saúde - ASSETRESS é uma associação civil, sem fins econômicos, com autonomia patrimonial, administrativa e financeira, constituída com o objetivo de representar as empresas que atuam nos serviços de tratamento de resíduos de saúde.

2. Os resíduos de serviços de saúde, por suas características, possuem destinação ambiental singular, distinta da destinação final aplicada para outras formas de resíduos. Desse modo, os estabelecimentos que geram resíduos de saúde devem respeitar as normas e previsões específicas para tratar tais resíduos.

3. Para garantir a conformidade com essas normas, o ente interessado precisa contar com uma empresa especializada, com licenças e autorizações específicas, para realizar a coleta e destinação adequada dos resíduos de saúde (RSS) de forma segura e eficiente.

4. Em contrapartida, uma gestão inadequada desses resíduos poderia representar sérios riscos para a saúde pública, uma vez que os resíduos de saúde podem ser infecciosos ou contaminantes. Dessa forma, se não forem manuseados corretamente, esses resíduos podem expor os trabalhadores da saúde a doenças e causar impactos ambientais significativos, como a contaminação do solo e da água.

5. À vista disso, a ASSETRESS apresenta o presente trabalho, com o intuito de reunir as informações e requisitos necessários para contratação de empresa especializada no tratamento de resíduos de saúde, sem comprometer a segurança necessária para os serviços de tal natureza, mas assegurando competição saudável – não predatória – e legal em licitações do segmento.

6. A elaboração deste Manual contou com a assessoria especializada do escritório COSTA FERREIRA & HAYASHI – ADVOCACIA E CONSULTORIA e foi realizada sob a responsabilidade técnica de Gustavo Costa Ferreira, OAB/SC 38.481 e OAB/SP 487.429.

II. SUMÁRIO EXECUTIVO

7. O presente Manual estabelece as diretrizes técnicas, regulatórias e legais para a contratação de serviços de manejo de Resíduos de Serviços de Saúde (RSS). As recomendações abrangem a especialidade do regime de contratação (saneamento básico), o procedimento licitatório (incluindo a exequibilidade de propostas e a inversão de fases), e as exigências mínimas de qualificação técnica (como licenciamentos e atestados) e econômica.

8. Cita-se, de forma breve, as principais diretrizes recomendadas a seguir.

9. Quanto ao **procedimento licitatório**, recomenda-se: (i) a inversão de fases (habilitação antecedente ao julgamento das propostas) para assegurar a participação apenas de empresas qualificadas, garantindo segurança jurídica e economia processual; (ii) o critério de exequibilidade de propostas deve seguir o piso de 75% do valor orçado, em virtude da natureza de serviço de engenharia

do objeto; (iii) a consulta de preços deve utilizar fontes que reflitam a realidade regional e o escopo contratual para evitar distorções; (iv) o parcelamento do objeto quando envolver aquisição de bens (embalagens/contêineres) e prestação de serviços (coleta/tratamento), para ampliar a competitividade e evitar a dupla marginalização de custos; bem como (v) a vedação da subcontratação da etapa de tratamento, exceto para o tratamento por incineração, permitindo-se para a incineração e disposição final, limitada a 25% do objeto.

10. Sobre os critérios de **qualificação técnica**, recomenda-se exigir: **(i)** comprovação de execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes para a comprovação de capacidade técnico-operacional; **(ii)** comprovação da capacidade técnica do profissional através de CAT, acompanhada de ART; **(iii)** indicação de profissional técnico; **(iv)** registro da empresa no conselho competente; **(v)** comprovação de cadastro perante o IBAMA; e **(vi)** licenciamento.

11. Por sua vez, para a **qualificação econômica**, recomenda-se: **(i)** balanço patrimonial, demonstração de resultado de exercício e demais demonstrações contábeis dos 2 (dois) últimos exercícios sociais; e **(ii)** certidão negativa de feitos sobre falência expedida pelo distribuidor da sede do licitante.

12. Por fim, sobre outras disposições, pontua-se sobre a ilegalidade da desclassificação automática de propostas acima do orçamento estimado sem prévia negociação, assim como a inviabilidade de certames exclusivos para ME/EPP quando resultar em prejuízo à vantajosidade ou à competitividade

13. Em caso de remota ou eventual divergência entre este Sumário Executivo e a análise sistemática e pormenorizada dos demais tópicos do Manual, prevalece, para todos os fins, o conteúdo integral e técnico-normativo deste último.

III. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES SOBRE A NATUREZA DOS SERVIÇOS E ESPECIALIDADE DO REGIME DE CONTRATAÇÃO

14. A limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos é um **serviço público de saneamento básico**, por força do art. 3º, I, “c”, da Lei Federal nº 11.445/07, alterada pela Lei Federal nº 14.026/2020, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico. Veja:

Art. 3º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se: (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

I - saneamento básico: conjunto de serviços públicos, infraestruturas e instalações operacionais de:(Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: constituídos pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais de coleta, varrição manual e mecanizada, asseio e conservação urbana, transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos domiciliares e dos resíduos de limpeza urbana; e (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

15. A mesma lei conceitua tais serviços, nos seus artigos art. 3º-C e art. 7º, da seguinte forma:

Art. 3º-C. Consideram-se serviços públicos especializados de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos as atividades operacionais de coleta, transbordo, transporte, triagem para fins de reutilização ou reciclagem, tratamento, inclusive por compostagem, e destinação final dos: (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

I - resíduos domésticos; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

II - resíduos originários de atividades comerciais, industriais e de serviços, em quantidade e qualidade similares às dos resíduos domésticos, que, por decisão do titular, sejam considerados resíduos sólidos urbanos, desde que tais resíduos não sejam de responsabilidade de seu gerador nos termos da norma legal ou administrativa, de decisão judicial ou de termo de ajustamento de conduta; e (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

III - resíduos originários dos serviços públicos de limpeza urbana, tais como: (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

a) serviços de varrição, capina, roçada, poda e atividades correlatas em vias e logradouros públicos, (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

b) asseio de túneis, escadarias, monumentos, abrigos e sanitários públicos; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

c) raspagem e remoção de terra, areia e quaisquer materiais depositados pelas águas pluviais em logradouros públicos; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

d) desobstrução e limpeza de bueiros, bocas de lobo e correlatos; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

e) limpeza de logradouros públicos onde se realizem feiras públicas e outros eventos de acesso aberto ao público; e (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

f) outros eventuais serviços de limpeza urbana.

Art. 7º Para os efeitos desta Lei, o serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos urbanos é composto pelas seguintes atividades:

I - de coleta, de transbordo e de transporte dos resíduos relacionados na alínea “c” do inciso I do **caput** do art. 3º desta Lei; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

II - de triagem, para fins de reutilização ou reciclagem, de tratamento, inclusive por compostagem, e de destinação final dos resíduos relacionados na alínea “c” do inciso I do **caput** do art. 3º desta Lei; e (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

III - de varrição de logradouros públicos, de limpeza de dispositivos de drenagem de águas pluviais, de limpeza de córregos e outros serviços, tais como poda, capina, raspagem e roçada, e de outros eventuais serviços de limpeza urbana, bem como de coleta, de acondicionamento e de destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos provenientes dessas atividades. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

16. O legislador ressaltou, entretanto, que a ação de saneamento executada por meio de soluções individuais **não** constitui serviço público, desde que o usuário não dependa de terceiros para operar, nos termos do art. 5º do diploma legal em apreço. Além disso, por força do mesmo dispositivo legal, as ações e serviços de saneamento que sejam de responsabilidade privada tampouco constituem serviço público, as quais incluem o manejo de resíduos de responsabilidade do gerador.

17. Em relação a essa última hipótese, a Lei Federal nº 12.305/2010 estabelece que estão sujeitos à elaboração de plano de gerenciamento de resíduos sólidos aqueles que se enquadrarem no seu art.

20. Portanto, tais pessoas são responsáveis pela “implementação e operacionalização integral do plano

de gerenciamento de resíduos sólidos”, isto é, pelo adequado manejo dos resíduos que geram, por força do art. 27, da referida lei. Em outros termos, eles não estão contemplados pelos serviços públicos de manejo de resíduos. Veja:

Art. 20. Estão sujeitos à elaboração de plano de gerenciamento de resíduos sólidos:

I - os geradores de resíduos sólidos previstos nas alíneas “e”, “f”, “g” e “k” do inciso I do art. 13;

II - os estabelecimentos comerciais e de prestação de serviços que:

a) gerem resíduos perigosos;

b) gerem resíduos que, mesmo caracterizados como não perigosos, por sua natureza, composição ou volume, não sejam equiparados aos resíduos domiciliares pelo poder público municipal;

III - as empresas de construção civil, nos termos do regulamento ou de normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama;

IV - os responsáveis pelos terminais e outras instalações referidas na alínea “j” do inciso I do art. 13 e, nos termos do regulamento ou de normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama e, se couber, do SNVS, as empresas de transporte;

V - os responsáveis por atividades agrossilvopastoris, se exigido pelo órgão competente do Sisnama, do SNVS ou do Suasa.

Parágrafo único. Observado o disposto no Capítulo IV deste Título, serão estabelecidas por regulamento exigências específicas relativas ao plano de gerenciamento de resíduos perigosos.

Art. 27. As pessoas físicas ou jurídicas referidas no art. 20 são responsáveis pela implementação e operacionalização integral do plano de gerenciamento de resíduos sólidos aprovado pelo órgão competente na forma do art. 24.

§ 1º A contratação de serviços de coleta, armazenamento, transporte, transbordo, tratamento ou destinação final de resíduos sólidos, ou de disposição final de rejeitos, não isenta as pessoas físicas ou jurídicas referidas no art. 20 da responsabilidade por danos que vierem a ser provocados pelo gerenciamento inadequado dos respectivos resíduos ou rejeitos.

§ 2º Nos casos abrangidos pelo art. 20, as etapas sob responsabilidade do gerador que forem realizadas pelo poder público serão devidamente remuneradas pelas pessoas físicas ou jurídicas responsáveis, observado o disposto no § 5º do art. 19.

18. A classificação dos serviços objetos como serviços de saneamento básico traz como consequência direta a atração do regime especialíssimo de saneamento, previsto, sobretudo, na Lei Federal nº 11.445/07. Citada legislação disciplina, inclusive, temas relacionados às condições essenciais à delegação dos serviços, por meio de concessão ou contrato regido pela Lei Federal 14.133/2021.

19. Como se nota, a regulação dos serviços de saneamento é multinível, envolvendo normas das três esferas federativas, e multifacetária, envolvendo leis e regulamentos. A elaboração, análise e interpretação dos instrumentos de delegação dos serviços de saneamento básico de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos devem levar em consideração não apenas as regras previstas nas Leis Federais nº 8.987/95, nº 9.074/94 e nº 11.079/04, mas, principalmente, (1) as normas especiais

previstas na Lei Federal nº 11.445/07. Além disso, deve considerar (2) as normas federais de regulação nacional (normas de referência) editadas pela Agência Nacional de Água (art. 22, I, e art. 25, da Lei Federal nº 11.445/07); (3) a legislação e regulação estadual de saneamento, sobretudo no caso de prestação regionalizada dos serviços (art. 3º, VI, da Lei Federal nº 11.445/07); (4) a legislação e regulação municipal de saneamento básico; bem como, por fim, (5) a regulação do ente regulador dos serviços.

20. Tal especialidade se aplica às contratações que tenham como objeto os resíduos de saúde.

21. A Lei Federal nº 11.445/2007 não especifica a necessidade de regulamentação para os resíduos de saúde. Na prática, apesar de tratamento distinto, são equiparados aos resíduos domésticos, por apresentarem quantidades similares¹.

22. Destaca-se que nem todas as agências reguladoras consideram a inclusão dos resíduos de saúde no saneamento, havendo, portanto, divergências de especificidades em cada Estado do país². Porém, tais divergências reforçam a necessidade de reunir a regulamentação para tal contratação.

23. Tendo isso em vista, necessário dispor sobre o marco legal específico para (II.A) o saneamento básico e (II.B) os resíduos de saúde, conforme será delineado a seguir:

II.A. MARCO LEGAL

24. O Congresso Nacional editou a Lei Federal nº 11.445/07 para estabelecer as diretrizes dos serviços públicos de saneamento básico no Brasil. É competência constitucional da União Federal estabelecer tais diretrizes, nos termos do art. 21, XX, da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB). Referida lei foi alterada substancialmente pela Lei Federal nº 14.020/20. O resultado dessa alteração é conhecido como NOVO MARCO LEGAL DO SANEAMENTO BÁSICO no Brasil. Portanto, a partir de agora, esse rótulo será utilizado para se referir à Lei Federal nº 11.445/07, alterada pela Lei Federal nº 14.020/20.

25. As diretrizes estabelecidas no citado marco legal são nacionais. Aplicam-se, pois, a todas as esferas federais, não apenas à União. A mesma coisa acontece com o seu regulamento, feito pelo Decreto Federal nº 7.217/10, com alterações feitas pelo Decreto Federal nº 11.467/2023.

26. Tratando-se de serviço de saneamento básico, tanto a licitação, quanto o futuro contrato a ser firmado devem, necessariamente, observar as exigências obrigatórias da Lei Federal nº 11.445/07, dentre as quais se incluem aquelas albergadas nos arts. 10-A, 10-B, 11 e 11-A, compiladas na tabela abaixo:

Condição prévia ao lançamento do edital de licitação	Fundamento legal
a existência de plano de saneamento básico e sua revisão (a cada 10 anos)	art. 11, I, c/c art. 19, §4º e 5º, da Lei 11.445/07

¹ ABREMA. Gestão de Resíduos de Saúde: práticas, normas e sustentabilidade. Caderno Técnico, São Paulo: 2025, p. 32.

² *Idem*, p. 36-37.,0

a existência de estudo que comprove a viabilidade técnica e econômico-financeira da prestação dos serviços, nos termos estabelecidos no respectivo plano de saneamento básico	art. 11, II, da Lei 11.445/07
a realização prévia de audiência e de consulta públicas sobre o edital de licitação, no caso de concessão, e sobre a minuta do contrato	art. 11, IV, da Lei 11.445/07
a existência de metas e cronograma de universalização dos serviços de saneamento básico	art. 11, V, da Lei 11.445/07
as prioridades de ação , compatíveis com as metas estabelecidas	art. 11, III, da Lei 11.445/07
a existência de normas de regulação que prevejam os meios para o cumprimento das diretrizes desta Lei, incluindo a designação da entidade de regulação e de fiscalização	art. 11, III e § 2º, da Lei 11.445/07
a autorização para a contratação dos serviços , indicando os respectivos prazos e a área a ser atendida	art. 11, III e § 2º, I, da Lei 11.445/07
a inclusão, no contrato, das metas progressivas e graduais de expansão dos serviços, de redução progressiva e controle de perdas na distribuição de água tratada, de qualidade, de eficiência e de uso racional da água, da energia e de outros recursos naturais, em conformidade com os serviços a serem prestados e com o respectivo plano de saneamento básico	art. 11, III e § 2º, II, da Lei 11.445/07
as condições de sustentabilidade e equilíbrio econômico-financeiro da prestação dos serviços, em regime de eficiência, incluindo: a) o sistema de cobrança e a composição de taxas e tarifas; b) a sistemática de reajustes e de revisões de taxas e tarifas; c) a política de subsídios	art. 11, III e § 2º, IV, da Lei 11.445/07
mecanismos de controle social nas atividades de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços	art. 11, III e § 2º, V, da Lei 11.445/07
as hipóteses de intervenção e de retomada dos serviços	art. 11, III e § 2º, VI, da Lei 11.445/07
Definição do ente regulador	art. 8º, § 5º e art. 9º, II, da Lei 11.445/07
Meta de universalização dos serviços de água (99%) e esgoto (90%) até 31/12/33	art. 11-B, da Lei 11.445/07
Demonstração da sustentabilidade econômico-financeira nos estudos prévios	art. 35, § 3º, da Lei 11.445/07

27. Tais condições mínimas estão detalhadas, eventualmente, no Decreto Federal nº 7.217/10, na forma do art. 84, IV e VI, “a”, da CRFB.

28. Quanto aos resíduos sólidos, a Lei 12.305/10 os classifica da seguinte maneira:

Art. 13. Para os efeitos desta Lei, os resíduos sólidos têm a seguinte classificação:

I - quanto à origem:

- a) resíduos domiciliares: os originários de atividades domésticas em residências urbanas;
- b) resíduos de limpeza urbana: os originários da varrição, limpeza de logradouros e vias públicas e outros serviços de limpeza urbana;
- c) resíduos sólidos urbanos: os englobados nas alíneas “a” e “b”;

- d) resíduos de estabelecimentos comerciais e prestadores de serviços: os gerados nessas atividades, excetuados os referidos nas alíneas “b”, “e”, “g”, “h” e “j”;
- e) resíduos dos serviços públicos de saneamento básico: os gerados nessas atividades, excetuados os referidos na alínea “c”;
- f) resíduos industriais: os gerados nos processos produtivos e instalações industriais;
- g) resíduos de serviços de saúde: os gerados nos serviços de saúde, conforme definido em regulamento ou em normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama e do SNVS;
- h) resíduos da construção civil: os gerados nas construções, reformas, reparos e demolições de obras de construção civil, incluídos os resultantes da preparação e escavação de terrenos para obras civis;
- i) resíduos agrossilvopastoris: os gerados nas atividades agropecuárias e silviculturais, incluídos os relacionados a insumos utilizados nessas atividades;
- j) resíduos de serviços de transportes: os originários de portos, aeroportos, terminais alfandegários, rodoviários e ferroviários e passagens de fronteira;
- k) resíduos de mineração: os gerados na atividade de pesquisa, extração ou beneficiamento de minérios;

II - quanto à periculosidade:

- a) resíduos perigosos: aqueles que, em razão de suas características de inflamabilidade, corrosividade, reatividade, toxicidade, patogenicidade, carcinogenicidade, teratogenicidade e mutagenicidade, apresentam significativo risco à saúde pública ou à qualidade ambiental, de acordo com lei, regulamento ou norma técnica;
- b) resíduos não perigosos: aqueles não enquadrados na alínea “a”.

Parágrafo único. Respeitado o disposto no art. 20, os resíduos referidos na alínea “d” do inciso I do caput, se caracterizados como não perigosos, podem, em razão de sua natureza, composição ou volume, ser equiparados aos resíduos domiciliares pelo poder público municipal.

29. Colocadas tais disposições gerais, necessário ainda dispor sobre as especificações legais para os resíduos de saúde, conforme se delinea a seguir.

II.B. RESÍDUOS DE SAÚDE

30. Os resíduos de saúde são gerados nos estabelecimentos de atendimento à saúde humana ou animal e podem apresentar riscos de origem química ou biológica. Assim, tais resíduos têm o potencial de afetar o meio ambiente e/ou a saúde humana e animal, assim como podem conter microrganismos em quantidade suficiente para causar infecção em organismos vivos. Isso significa que os riscos aumentam quando há falhas de segregação na fonte, acondicionamento inadequado, tempo excessivo em áreas quentes/úmidas, transbordo/compactação e mistura com resíduos comuns.

31. Inclusive, há registros de casos de epidemias e pandemias diretamente relacionadas ao gerenciamento incorreto dos resíduos de saúde, como: Perfurocortantes (surtos de HIV³, HBV⁴, HCV

³ HERMEZ, J.; ALI, H.; et al. A pediatric HIV outbreak in Pakistan. Eastern Mediterranean Health Journal, v. 30, n. 1, 2024. Disponível em: <https://www.emro.who.int/emhj-volume-30-2024/volume-30-issue-1/a-pediatric-hiv-outbreak-in-pakistan.html>.

⁴ PATEL, D. A.; GUPTA, P.; et al. An investigation of an outbreak of viral hepatitis B in Modasa, Gujarat, India, 2009. Journal of Global Infectious Diseases, v. 4, n. 1, p. 55-59, 2012. Disponível em: <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC3326959/>

- iatrogênicos)⁵ e Infectantes não perfuro cortantes (KPC⁶, MRSA, VRE⁷, Acinetobacter⁸, SARS-CoV-1 Amoy⁹ Gardens). Nos referidos casos, as causas foram documentalmente relacionadas a falhas de segregação/acondicionamento/gerenciamento de resíduos de saúde.

32. Nesse viés, o gerenciamento dos resíduos de serviços de saúde deve ser executado de acordo com as normas técnicas que impõem os deveres operacionais, requisitos de capacitação humana, registros, licenciamentos ambientais obrigatórios, entre outros. Tais disposições visam garantir um gerenciamento eficaz e eficiente dos resíduos com base no princípio da precaução e com segurança ambiental e sanitária necessárias .

33. Para tanto, deve-se alinhar o gerenciamento com o Plano de Gerenciamento de Resíduos de Serviços de Saúde – PGRSS elaborado pelo gerador, em consonância com as normas vigentes, especialmente as de vigilância sanitária.

34. A RDC nº 222/2018 da ANVISA regulamenta “as boas práticas dos Resíduos de Saúde” e a Resolução CONAMA nº 358/2005 “dispõe sobre o tratamento e disposição final dos resíduos dos serviços de saúde”, devendo ser observadas, sob pena de cometimento de infração sanitária e ambiental.

35. A observância das referidas resoluções deve, ainda, ser complementada tecnicamente pela ABNT NBR 12.808/12.809, que estabelece a classificação e manuseio interno. Nesse sentido, as normas ABNT abrangem classificações e requisitos mais específicos, como NBR 12807, NBR 13853, NBR 7229, entre outras.

36. No mais, os serviços de saúde também são classificados em cinco grupos diferenciados pela periculosidade oferecida e na exigência de formas específicas de gerenciamento: Grupo A, formado por resíduos com possível presença de agentes biológicos e com risco de infecção; Grupo B, composto por resíduos químicos com características de corrosividade, reatividade, inflamabilidade, toxicidade, citogenicidade e explosividade; Grupo C, compreendido por rejeitos radioativos ou contaminados com radionuclídeos; Grupo D, constituído por resíduos comuns com características similares aos resíduos

⁵ ABOSHEAISHAA, H.; et al. The Egyptian journey from having the highest prevalence ... International Journal of General Medicine, 2024. Disponível em: <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC11332630>

⁶ GONÇALVES, D.; SILVA, R.; et al. Hospital sewage in Brazil: a reservoir of multidrug-resistant bacteria harboring clinically relevant resistance genes. Brazilian Journal of Biology, 2024. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/bjb/a/CdrtkTG6Zfy3Qbmr53GwJqp/?lang=en>

⁷ MARTÍNEZ, J. A.; RUTHERFORD, C.; et al. Role of environmental contamination as a risk factor for acquisition of vancomycin-resistant enterococci in a medical intensive care unit. Archives of Internal Medicine, v. 163, n. 16, p. 1905-1912, 2003. Disponível em: <https://jamanetwork.com/journals/jamainternalmedicine/fullarticle/215962>

⁸ MINANDRI, F.; SANNIO, F.; et al. Siderophore-mediated iron acquisition enhances biofilm formation in *A. baumannii*. Infection and Immunity, v. 80, n. 12, p. 4190-4196, 2012. (Discussão contextual sobre aumento de resistência e surtos em UTIs italianas 2005–2009). Disponível em: <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC3295171/>

⁹ YU, I. T. S.; LI, Y.; et al. Evidence of airborne transmission of the severe acute respiratory syndrome virus. The New England Journal of Medicine, v. 350, n. 17, p. 1731-1739, 2004. Disponível em: <https://www.nejm.org/doi/full/10.1056/NEJMoa032867>

sólidos domiciliares; e Grupo E, que são os materiais perfurocortantes ou escarificantes (Anexo I da Resolução ANVISA RDC 222/2018 e Resolução CONAMA 358/2005).

37. A classificação é essencial para garantir o correto manuseio e tratamento dos diferentes tipos de resíduos, de modo que a Resolução ANVISA 222/2018 prevê tratamentos específicos para os grupos e subgrupos dos resíduos.

38. Quanto ao gerenciamento dos resíduos de serviços de saúde, a contratada deverá obedecer às disposições do Plano de Gerenciamento de Resíduos de Serviços de Saúde – PGRSS elaborado pelo órgão, além de obedecer às diretrizes constantes da Lei nº 12.305, de 2010 – Política Nacional de Resíduos Sólidos, Decreto nº 10.936, de 12/01/2022, Resolução CONAMA nº 358, de 29/04/2005 e RDC 222, de 28/03/2018 - ANVISA.¹⁰

IV. RELEVÂNCIA DO MANUAL

39. Como dito, a gestão de resíduos oriundos de estabelecimentos de serviços de saúde é uma área crítica que requer conhecimento técnico, planejamento e uma abordagem rigorosa, de forma a minimizar os riscos ambientais e sanitários.

40. O presente Manual visa a resguardar o processo licitatório do cenário em que empresas participem, apresentem propostas com o menor preço, vencendo o certame, sem qualquer habilitação técnica para a execução do serviço. Nessa situação, o processo é frustrado, em razão do não atendimento aos requisitos mínimos de segurança e qualidade exigidos para um serviço tão sensível como o tratamento de resíduos de saúde. Tal prática, além de colocar em risco a segurança ambiental e da saúde pública, onera as contratações públicas e desestimula a participação de empresas sérias e qualificadas.

41. Com isso, o presente documento reúne: **(i)** as principais recomendações quanto ao procedimento licitatório para esse tipo de serviços; **(ii)** as previsões necessárias para habilitação das empresas, incluindo os requisitos mínimos de qualificação, tanto técnica, como econômica; e **(iii)** outras previsões pertinentes.

V. PROCEDIMENTO LICITATÓRIO

42. Quando não executados diretamente pelo seu titular¹¹, os serviços de saneamento básico podem ser concedidos a particulares que serão contratados, obrigatoriamente, após procedimento licitatório. É inescapável a obrigação de licitação prévia. Ela está prevista em todos os planos normativos que regulam a matéria sob exame. No âmbito constitucional, está prevista no art. 37, XI, e

¹⁰ BRASIL, Advocacia-Geral da União (AGU). Consultoria-Geral da União. Guia Nacional de Contratações Sustentáveis. 6ª ed. Brasília: AGU, 2023, p. 245. Disponível em:

<https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/guias/guia-de-contratacoes-sustentaveis-set-2023.pdf>

¹¹ Lei Federal nº 11.445/07, art. 8º.

art. 175, da Constituição da República. No âmbito nacional, está estabelecida no art. 10, caput, da Lei Federal nº 11.445/07 e art. 14, da Lei Federal nº 8.987/93, esse último aplicável às concessões. Veja:

Constituição da República

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) [...]

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, **sempre através de licitação**, a prestação de serviços públicos.

Lei Federal nº 11.445/07

Art. 10. A prestação dos serviços públicos de saneamento básico por entidade que não integre a administração do titular depende da celebração de contrato de concessão, **mediante prévia licitação**, nos termos do art. 175 da Constituição Federal, vedada a sua disciplina mediante contrato de programa, convênio, termo de parceria ou outros instrumentos de natureza precária. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

Lei Federal nº 8.987/95

Art. 14. Toda concessão de serviço público, precedida ou não da execução de obra pública, **será objeto de prévia licitação, nos termos da legislação própria** e com observância dos princípios da legalidade, moralidade, publicidade, igualdade, do julgamento por critérios objetivos e da vinculação ao instrumento convocatório.

43. As Lei Federais nº 8.987/93 (Lei das Concessões Comuns) e a Lei nº 11.079/94 (Lei das Parcerias Público-privadas) disciplinam algumas características da licitação que antecede a concessão. Porém, referido procedimento é regido, sobretudo e em grande medida, pela Lei Federal nº 14.133/21, diploma aplicável às contratações administrativas ordinárias, modelo contratual que, em grande maioria, é escolhido pelo Ente Público contratante.

44. Nesse contexto, cabe tecer algumas recomendações quanto ao procedimento licitatório para a contratação de empresas prestadoras de serviços de coleta e tratamento de resíduos de saúde, que serão abordadas nos subcapítulos a seguir.

IV.A. INVERSÃO DE FASES

45. Como já exposto, as regras particulares à concessão comum estão previstas nos art. 14 ao art. 22, da Lei Federal nº 8.987/95. Dentre essas, vale a possibilidade de inversão da ordem das fases de habilitação e julgamento, albergada no art. 18-A, da mesma lei.

46. Na Nova Lei de Licitações, há antecedência da fase de *apresentação de propostas e julgamento* em relação à fase de *habilitação*, exatamente o contrário do que ocorria na Lei Federal nº

8.666/93 e, exatamente, o que ocorria, antes da Nova Lei de Licitações, no rito licitatório do Pregão. Em outros termos, hoje, o procedimento padrão contempla a fase de *habilitação* como posterior à fase da *apresentação e classificação das propostas*. Apesar disso, **é possível a inversão de fases**, nesse caso, para que a *habilitação* das licitantes anteceda a fase das *propostas*. Tal inversão é possível pelo **art. 17, § 1º, da Lei Federal nº 14.133/21**, e deve ser feita “**mediante ato motivado com explicitação dos benefícios decorrentes**” dela.

47. É importante ressaltar que a Lei Federal nº 8.987/95, no seu art. 18-A, disciplina a inversão de fases como aquela em que a fase da *apresentação e avaliação das propostas* antecede a fase de *habilitação*. O dispositivo faz isso porque foi criado quando vigia a Lei Federal nº 8.666/93, i.e., um período em que o procedimento padrão era *habilitação*, primeiro, e, depois, *apresentação e julgamento das propostas*. Não há, porém, incompatibilidade entre o dispositivo da Lei Federal nº 8.987/95 e a Nova Lei de Licitações. Tanto em um caso, quanto no outro, é possível escolher se a fase de *habilitação* antecederá, ou não, a fase de *apresentação das propostas e seu julgamento*.

48. No caso dos serviços de saneamento em tela, cotejando-se os princípios e objetivos inerentes aos serviços em tela, extraídos da Lei Federal nº 11.445/07 e Lei Federal nº 12.305/10, sobretudo, a relevante preocupação ambiental subjacente à sua contratação, entende-se que a fase de *habilitação* deve ser anterior à fase de *apresentação e julgamento das propostas*.

49. No caso dos serviços de saneamento em tela, entende-se que a fase de *habilitação* deve anteceder a *apresentação e julgamento das propostas*. Essa ordem, nos termos do art. 17, § 1º, da Lei Federal nº 14.133/21, traz, pelo menos, **onze benefícios** às contratações em apreço, aprimorando sua eficiência, segurança jurídica e qualidade. Tais benefícios são traduzidos, a seguir, em ordens de razão para adoção de tal sistemática.

50. **Primeiro, porque assegura segurança jurídica aos licitantes.** A *habilitação* prévia evita que empresas inaptas avancem indevidamente no certame, o que protege a confiança dos participantes e garante a legitimidade da competição. Isso evita frustrações e contestações posteriores, que comprometem a credibilidade do processo.

51. **Segundo, porque proporciona economia processual.** Ao eliminar, desde o início, propostas de empresas que não atendem aos requisitos mínimos de *habilitação*, a Administração evita o retrabalho de analisar ofertas que jamais poderiam ser contratadas. Com isso, os recursos públicos são empregados de forma mais racional.

52. **Terceiro, porque aumenta a previsibilidade e estabilidade para os concorrentes.** Saber que se está competindo apenas com empresas já *habilitadas* reduz riscos e incertezas, permitindo a formulação de propostas mais realistas, técnicas e estratégicas. Isso é especialmente importante em contratos de longo prazo, como os de saneamento.

53. **Quarto, porque reduz os riscos contratuais.** A *habilitação* prévia permite uma análise aprofundada da capacidade técnica, jurídica e econômico-financeira das empresas, garantindo que

apenas aquelas com condições reais de execução avancem para a etapa de lances. Isso evita contratos fadados ao inadimplemento ou à judicialização futura.

54. **Quinto, porque desestimula a participação oportunista.** Empresas sem qualificação mínima não se sentem encorajadas a apresentar propostas temerárias ou especulativas quando sabem que precisarão comprovar previamente sua habilitação. Isso contribui para a seriedade e qualificação do certame.

55. **Sexto, porque respeita a lógica e os fundamentos da legislação setorial.** As Leis nº 11.445/2007 e nº 12.305/2010, que estruturam o Marco Legal do Saneamento Básico e a Política Nacional de Resíduos Sólidos, estabelecem diretrizes que exigem planejamento de longo prazo, sustentabilidade econômico-financeira e controle de riscos ambientais e sociais. Esses marcos regulatórios pressupõem que os operadores do serviço detenham, desde o início, comprovada capacidade técnica, jurídica e econômico-financeira. Inverter as fases da licitação está em sintonia com esse espírito normativo, ao evitar que empresas sem qualificação demonstrada disputem a seleção com propostas, o que comprometeria os objetivos estruturantes da política pública de saneamento.

56. **Sétimo, porque permite o controle prévio de requisitos ambientais, técnicos e sociais.** Em serviços de saneamento, que envolvem impactos diretos à saúde e ao meio ambiente, é essencial garantir desde o início que a empresa tem estrutura e histórico para atender aos padrões exigidos pelos órgãos reguladores.

57. **Oitavo, porque contribui para a redução de contenciosos.** A desclassificação tardia de empresas que apresentaram as melhores propostas, mas não cumprem os requisitos de habilitação, tende a gerar impugnações, recursos e judicializações. Isso atrasa o início da prestação dos serviços e gera insegurança jurídica.

58. **Nono, porque protege o interesse público e assegura a continuidade dos serviços.** A escolha de empresas ineptas pode comprometer a execução do contrato e prejudicar populações inteiras. Ao qualificar previamente os licitantes, a Administração previne a interrupção ou precarização dos serviços essenciais.

59. **Décimo, porque valoriza a seriedade e o comprometimento dos licitantes.** Empresas que se preparam e cumprem os requisitos desde a fase inicial demonstram real interesse e responsabilidade com o objeto contratual. Essa conduta deve ser incentivada e priorizada pela Administração Pública.

60. **Décimo primeiro, porque é um estímulo à competitividade saudável.** Afinal de contas, a possibilidade de ter sua proposta avaliada com empresa que nem sequer se habilita para execução do contrato funciona como um severo desestímulo significativo à incursão nos altos custos inerentes à participação e elaboração de propostas em certames dessa natureza. Tal desestímulo não pode ser ignorado.

61. Em suma, a inversão de fases, a fim de que a *habilitação* anteceda as *propostas*, é um galvanizador robusto não só à ampla competitividade do certame, mas, sobretudo, à saúde da contratação, garantindo ao Ente Público contratante que receberá serviços de qualidade.

62. Portanto, recomenda-se, justificadamente, pelas razões aqui deduzidas, e com fundamento na Lei nº 14.133/21, na Lei nº 12.305/10 e na Lei 11.445/07, que a fase de *habilitação* deva anteceder a fase de *propostas*, nas licitações destinadas à contratação de serviços de manejo de resíduos de serviços de saúde. Essa é a *optimal solution*, isto é, a solução ideal, do ponto de vista jurídico-legal, técnico e econômico, para as contratações em apreço.

IV.B. EXEQUIBILIDADE DA PROPOSTA

63. As licitações e contratos administrativos são regidos pelos princípios da Administração Pública, dispostos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988. Dentre eles, destaca-se o princípio da eficiência, do qual decorrem os princípios da eficácia e da economicidade, todos adotados de forma expressa pela Lei Federal nº 14.133/2021, a Nova Lei de Licitações e Contratos.

64. Sobre a aplicação dos referidos princípios às contratações públicas, leciona José dos Santos Carvalho Filho, em seu Manual de Direito Administrativo:

O **princípio da eficiência** traduz a necessidade de a Administração aprofundar-se no modo de atuar (*modus faciendi*), buscando soluções rápidas e resultados ajustados às necessidades administrativas. A licitação é um procedimento burocrático por natureza e, por isso mesmo, demanda dos administradores o maior esforço possível para que ela possa realmente alcançar sua finalidade, qual seja a seleção da melhor proposta.

O **princípio da eficácia** leva em consideração os meios a serem adotados para que o objetivo da licitação seja alcançado. Tais meios, quando postos à disposição do administrador, não podem ser postergados, eis que necessários para a obtenção do melhor resultado. Assim, por exemplo, se determinada situação permite a contratação direta sem ofensa às normas legais, desnecessário realizar a licitação – nesse caso, um meio mais demorado para o fim colimado.

Já o **princípio da economicidade** constitui efeito dos princípios acima. Cuida-se, na verdade, da obrigação do administrador de encontrar a melhor relação custo-benefício nas contratações administrativas. Nem sempre o menor preço se configura como melhor alternativa para a Administração. Ao administrador consciencioso caberá zelar pelos recursos públicos como se fossem os seus próprios, porquanto representam eles patrimônio inevitavelmente social¹².

65. À luz dos princípios citados, verifica-se que a Administração pública deve prezar pela adoção de medidas que garantam o atendimento do interesse público pelo melhor custo-benefício, zelando pela preservação dos recursos públicos. Contudo, nem sempre a contratação pelo menor preço se mostra como a melhor alternativa ao interesse público, tendo em vista que é necessário garantir os recursos suficientes para a exequibilidade do contrato, sob pena de interrupção da prestação dos serviços e necessidade de nova contratação.

66. No caso de contratações de serviços de resíduos de saúde, deve haver uma cautela ainda maior no momento da contratação, a fim de garantir sua prestação eficaz. A contratação de licitante com proposta inexequível/formulada com base em projeto inexequível não somente ofenderia os princípios

¹² FILHO, José dos Santos C. **Manual de Direito Administrativo**. Grupo GEN, 36ª Edição, 2022.

da Administração Pública de eficiência, eficácia e economicidade, mas também acarretaria danos graves à saúde pública e ao meio ambiente.

67. Como se sabe, os serviços em análise são reconhecidos como serviços de engenharia, pois, conforme prevê o art. 3º, VII, da RDC nº 222/2018 da ANVISA, o tratamento para os respectivos resíduos exige procedimentos específicos de engenharia.

68. A Resolução nº 310, de 23 de julho de 1986, do CONFEA – Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (Doc. 1) dispõe, em seu art. 1º, as atividades de competência de Engenheiro Sanitarista, dentre as quais se insere a coleta, transporte e tratamento de resíduos sólidos:

Art. 1º Compete ao Engenheiro Sanitarista o desempenho das atividades 01 a 18 do artigo 1º da Resolução nº 218/73 do CONFEA, referente a: [...]

- coleta, transporte e tratamento de resíduos sólidos (lixo);

69. O CONFEA esclareceu, ainda, na Decisão Plenária nº PL-0134/2019, a necessidade de atuação de profissional inscrito no CREA nas atividades de coleta, transporte e tratamento de resíduos perigosos:

de responsabilidade técnica dos profissionais legalmente habilitados; considerando que a coleta e o transporte dos resíduos perigosos consistem na remoção até a unidade de tratamento ou disposição final, utilizando-se de técnicas que garantam a preservação das condições de acondicionamento e a integridade dos trabalhadores, da população e do meio ambiente; considerando, então, que para o adequado manejo desses resíduos, faz-se necessário que o profissional responsável pela coleta e transporte dos resíduos considerados perigosos conheça sua composição, os fatores que interferem nas características que os distinguem, particularidades que potencializam ou reduzem os riscos que oferecem ao meio ambiente e as técnicas disponíveis para neutralizá-los; considerando que tal profissional deve possuir, dentre outros, conhecimentos em química, química orgânica, físico química, métodos de avaliação de gestão de impactos ambientais, legislação ambiental, obtidos em cursos de áreas da engenharia; considerando, ainda, que consta da Decisão Plenária nº PL-0197/2012, de 27 de março de 2012, que, em análise à legislação vigente sobre o transporte de produtos perigosos, temos o Decreto nº 96.044, de 18 de maio de 1988, da ANTT, que determina em seu art. 6º que “O produto perigoso fracionado deverá ser acondicionado de forma a suportar os riscos de carregamento, transporte, descarregamento e transbordo, sendo o expedidor responsável pela adequação do acondicionamento segundo especificações do fabricante.” e a Portaria do MT nº 204, de 10 de maio de 1997, que regulamenta o transporte rodoviário de produtos perigosos e determina como estes deverão ser classificados e terão que ser acondicionados e transportados de acordo com suas características, restando claro que a determinação da classe e os cuidados envolvidos no transporte do produto dependem de conhecimento técnico, de atribuição dos profissionais de engenharia; considerando que, em que pese a alegação da interessada de não executar a destinação final do resíduo, as atividades de coleta, tratamento e transporte de resíduos necessitam de profissional registrado no Crea e o devido registro da Anotação de Responsabilidade Técnica-ART, para sua execução; considerando que a

70. O material “Matriz de Competências para Resíduos Sólidos”, elaborado pelo CREA-PR e adotado pela entidade em demais estados federativos, delimita a competência de atuação de cada classe profissional no que tange ao manejo e tratamento de resíduos sólidos, esclarecendo a necessidade de supervisão técnica por parte de profissional Engenheiro.

71. A atribuição de Químico abrange, tão somente, a prestação dos serviços de tratamento prévio e complementar de resíduos, especialmente aqueles dos serviços de saúde Grupo B (Resíduos Químicos), conforme se extrai do art. 1º, V, do Decreto nº 85.877/1981, e do art. 1º da Resolução nº 36 do CFQ:

Art. 1º O exercício da profissão de químico em qualquer de suas modalidades, compreende: [...]

V - produção e tratamento prévio e complementar de produtos e resíduos químicos;

Art. 1º Fica designado, para efeito do exercício profissional, correspondente às diferentes modalidades de profissionais da Química, o seguinte elenco de atividades: [...]

08 — Produção; tratamentos prévios e complementares de produtos e resíduos.

72. Inclusive, destaca-se que o CONFEA reconheceu a competência de profissional Engenheiro para o manejo dos resíduos provenientes dos serviços de saúde, na Decisão nº PL-1399/2022, em que se discutia, justamente, a possibilidade de atuação de profissional Químico nos serviços:

honrado Conselho, com o seu devido arquivamento"; considerando que não procedem as alegações constantes do recurso apresentado, uma vez que a interessada motivou a lavratura do auto de infração, já que infringiu o art. 1º da Lei nº 6.496, de 7 de dezembro de 1977, ao executar serviços de coleta e destinação final de resíduos perigosos, provenientes de serviços de saúde, sem registrar a Anotação de Responsabilidade Técnica - ART; considerando, que tais atividades requerem conhecimentos afetos aos profissionais do Sistema Confea/Crea; considerando,

73. Por conta disso, aplica-se o piso de 75% previsto para a exequibilidade da proposta, previsto no art. 59, §§ 4º e 3º, da Lei Federal nº 14.133/21:

Art. 59. Serão desclassificadas as propostas que:

III - apresentarem preços inexequíveis ou permanecerem acima do orçamento estimado para a contratação;

§ 3º No caso de obras e serviços de engenharia e arquitetura, para efeito de avaliação da exequibilidade e de sobrepreço, serão considerados o preço global, os quantitativos e os preços unitários tidos como relevantes, observado o critério de aceitabilidade de preços unitário e global a ser fixado no edital, conforme as especificidades do mercado correspondente.

§ 4º No caso de obras e serviços de engenharia, serão consideradas inexequíveis as propostas cujos valores forem inferiores a 75% (setenta e cinco por cento) do valor orçado pela Administração.

74. Que os serviços em tela são atinentes à ciência da engenharia, pode parecer óbvio, sobretudo às empresas do setor. Apesar disso, não raras as vezes, a prática licitatória revela que agentes de contratações afastam a aplicação de tal parâmetro de inexequibilidade (art. 59, §§ 4º e 3º), justamente, sob o argumento de não se tratarem de serviços de engenharia.

75. Em conclusão, deve ser aplicado do critério de exequibilidade previsto no art. 59, §§ 3º e 4º, da Lei nº 14.133/2021, com o piso de 75% do valor orçado pela Administração, reconhecendo-se que os serviços de tratamento de resíduos de saúde constituem serviços de engenharia.

IV.C. CONSULTA DE PREÇOS

76. Os contratos públicos implicam em uma diferença na dificuldade técnica de implementação, amostragem de usuários e estratégia empresarial, além das peculiaridades e detalhamentos exigidos no termo de referência da licitação. Da mesma forma, os riscos — como o de inadimplência, demora no pagamento pelo poder público — são distintos e justificam eventual diferença nos preços.

77. A comparação também deve ser refletida e minudente, avaliando-se, por exemplo, escala (número de usuários), obrigações contratuais nos termos de referência, prazos, cronograma de pagamentos, qualidade de bom pagador do contratante, só para dizer algumas das inúmeras variáveis.

78. Nos termos do art. 23 da Lei Federal nº 14.133/2021, o valor estimado da contratação deve ser compatível com os valores de mercado (público), praticados para o objeto licitado, aferidos da seguinte maneira:

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;

IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

79. As diretrizes de pesquisa de preço para procedimentos licitatórios, contidas no “Caderno de Logística – Pesquisa de Preços” elaborado pelo Governo Federal¹³, estabelecem a seguinte ordem de preferência de parâmetros a serem observados para elaboração de orçamento referencial: (i) sistemas oficiais de governo, como o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP); (ii) contratações similares em execução ou concluídas no período de um ano; (iii) mídia especializada, tabela de referência e sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo; (iv) pesquisa direta com fornecedores; e (v) base nacional de notas fiscais eletrônicas¹⁴.

80. Nesse sentido, colhe-se entendimento do TCU:

¹³Disponível em: https://www.gov.br/compras/pt-br/agente-publico/cadernos-de-logistica/midia/caderno-de-pesquisa-de-precos-2023_final.pdf. Acesso em: 06/02/2025.

¹⁴ Acórdão 1445/2015-Plenário | Relator: VITAL DO RÊGO | Publicado: Informativo de Licitações e Contratos nº 246 de 30/06/2015 | Boletim de Jurisprudência nº 86 de 29/06/2015.

[...] É recomendável que a pesquisa de preços para a elaboração do orçamento estimativo da licitação não se restrinja a cotações realizadas junto a potenciais fornecedores, adotando-se, ainda, outras fontes como parâmetro, como contratações similares realizadas por outros órgãos ou entidades públicas, mídias e sítios eletrônicos especializados, portais oficiais de referenciamento de custos.

Acórdão 2816/2014-Plenário | Relator: JOSÉ MUCIO MONTEIRO

Publicado: Informativo de Licitações e Contratos nº 220 | Boletim de Jurisprudência nº 60 de 03/11/2014

81. Porém, na maioria das vezes, a consulta realizada não reflete as peculiaridades do objeto, termo de referência, contexto e local dos serviços licitados, como deveria. Mais do que isso, em se tratando de resíduos de saúde, cada processo exige uma quantidade de resíduos, frequência de coleta, classificações de risco, além das especificidades de cada órgão contratante, entre outros fatores que impactam diretamente na estimativa de preço.

82. Portanto, para a adequada elaboração do orçamento estimado em processos licitatórios, é essencial que o orçamentista observe não apenas a ordem de preferência das fontes estabelecida pelas normativas aplicáveis, mas também que **selecione referências que reflitam fielmente a realidade local/regional e as obrigações previstas no termo de referência e minuta contratual**. A adoção de **pesquisas genéricas, desvinculadas do contexto regional e contratual, compromete a fidedignidade da estimativa**, podendo conduzir a contratações inviáveis, aditamentos excessivos ou até à frustração do certame. Nesse sentido, seguem recomendações específicas por tipo de fonte.

83. **Sistemas oficiais de governo, como o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP):** Ao consultar o PNCP ou sistemas similares, recomenda-se filtrar os resultados por região geográfica compatível com a área de execução do objeto (município, estado ou microrregião) e por contratos com escopo técnico semelhante. O simples uso de valores nacionais, desvinculados das condições locais de mercado, gerará distorções significativas. É fundamental também verificar se os contratos utilizados como referência abrangem todas, ou, pelo menos, parcela significativa, das obrigações previstas no termo de referência em elaboração, incluindo fornecimento de insumos, logística, número de atendimentos, jornada de trabalho, entre outros elementos impactantes na precificação.

84. **Contratações similares em execução ou concluídas no período de um ano:** Ao utilizar essa fonte, deve-se priorizar contratações realizadas pelo próprio órgão, sempre que possível, ou por entes da mesma região e que envolvam objeto idêntico ou de complexidade equivalente. Contratos em execução são especialmente úteis, desde que reflitam preços atualizados e estejam adimplentes. É recomendável a análise minuciosa dos instrumentos contratuais e dos documentos anexos (como planilhas de custos), para aferir se os serviços contratados coincidem, em escopo e responsabilidades, com aqueles pretendidos na nova licitação.

85. **Mídia especializada, tabelas de referência e sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo:** Tais fontes devem ser utilizadas com extrema cautela. Sempre que possível, é recomendado optar por publicações voltadas ao mercado local ou regional, evitando valores genéricos

que não considerem as variações regionais de preços, insumos, mão de obra e logística. Deve-se atentar também para a data de publicação das informações e para a compatibilidade entre o escopo referenciado e o objeto da contratação. Tabelas padronizadas não substituem a análise detalhada das exigências contratuais específicas.

86. **Pesquisa direta com fornecedores:** Na pesquisa de preços junto a fornecedores, deve-se priorizar empresas estabelecidas ou com atuação na região da prestação do serviço, ou que já tenham executado objeto semelhante no mercado local. Além disso, o pedido de cotação deve conter todas as obrigações contratuais, como prazos, penalidades, responsabilidades acessórias e critérios de qualidade, de modo a obter propostas realistas e exequíveis. Cotações genéricas, obtidas sem envio de documentação técnica detalhada, são desaconselhadas e devem ser desconsideradas como base para o orçamento estimado.

87. **Base nacional de notas fiscais eletrônicas:** Essa base deve ser utilizada como fonte complementar e apenas quando for possível identificar notas fiscais relativas a contratações com escopo compatível ao objeto pretendido. Deve-se cruzar os dados com a localização do fornecedor e do tomador do serviço, para garantir que os valores reflitam a realidade do mercado regional. É possível encontrar registros genéricos ou parciais, que não traduzem com fidelidade os encargos e obrigações específicas da contratação pública.

88. Portanto, recomenda-se que, ao se elaborar orçamento estimado de licitação para o setor em tela, **não** sejam realizadas pesquisas genéricas, descontextualizadas da realidade local ou das obrigações previstas nos instrumentos convocatórios. A observância da ordem de preferência nas fontes de pesquisa, elencada no art. 23 da Lei Federal nº 14.133/21, é apenas um ponto de partida. A consistência entre o orçamento estimado, o termo de referência e o mercado regional é fator determinante para garantir a viabilidade do certame, a economicidade da contratação e a adequada execução do contrato. A negligência nesse alinhamento pode levar à seleção de propostas inexequíveis ou a sucessivos aditamentos que comprometem a regularidade e o interesse público na contratação.

IV.D. PARCELAMENTO DO OBJETO

89. Deve-se parcelar o objeto sempre que isso for “tecnicamente viável e economicamente vantajoso”. Ainda, nos termos do art. 40, § 3º, da Lei 14.133/21, o parcelamento pode ser dispensado quando (i) a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor; (ii) o objeto a ser contratado configurar sistema único e integrado e houver a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido; e (iii) o processo de padronização ou de escolha de marca levar a fornecedor exclusivo.

90. No caso em que o objeto indicar o fornecimento de recipientes (contêiner, contentores, caixas, embalagens, recipientes de resíduos, etc), além da prestação dos serviços de coleta, transporte, tratamento e destinação final dos resíduos de saúde, recomenda-se avaliar o parcelamento do objeto.

Isso porque a aglutinação dos serviços com fornecimento de materiais impacta no oferecimento de proposta economicamente viável, restringindo a participação de empresas especializadas.

91. Em tal situação, ambas condições para o parcelamento estão presentes. Explica-se.

92. **Primeiro**, o parcelamento é tecnicamente viável. Afinal de contas, os serviços são autônomos e independentes do fornecimento de materiais. Eles acontecem em lugar e tempo diferentes. Inclusive, via de regra, empresas diferentes os prestam.

93. **Segundo**, é economicamente vantajoso parcelar. Isso porque evita-se a dupla marginalização (*double marginalization*) e, por via de consequência, dupla tributação dos serviços. Como sabido, as empresas fornecedoras de materiais, em sua vasta maioria, senão todas, **não** são prestadores de serviços de manejo de resíduos (i.e., não são verticalmente integradas). Portanto, elas, se obrigadas a prestar ao Ente Público também tais serviços, deverão subcontratá-los de outras empresas. Isso implica em **duplicidade de custos** ao Município, que pagará mais caro pelos serviços, sobretudo, mas não exclusivamente, pela dupla tributação incidente pelos serviços.

94. **Terceiro**, não há economia de escopo, porque, como dito, tais empresas, em sua vasta maioria, não são verticalmente integradas. Tampouco, haverá redução de custos de gestão de contratos, porque, repita-se, os serviços serão prestados por empresas distintas. Por fim, também inexistente maior vantagem na contratação aglutinada, pelos motivos já expostos no parágrafo anterior. Pelo contrário, o parcelamento é economicamente mais vantajoso.

95. **Quarto**, a aglutinação entre o fornecimento de materiais (embalagens, contentores, contêineres etc.) e a prestação de serviços de manejo de resíduos impõe barreiras injustificadas à participação de empresas especializadas nesses serviços. Muitas prestadoras de coleta, tratamento e destinação final de resíduos de saúde, especialmente aquelas de médio e pequeno porte com atuação local ou regional, não operam no segmento de fornecimento de materiais. Ao exigir que tais empresas assumam também a obrigação de fornecer recipientes, cria-se uma barreira à entrada indevida, que restringe a competição e favorece empresas verticalizadas ou consórcios artificiais. O resultado é a diminuição do número de licitantes e, em última análise, o comprometimento da vantajosidade da contratação. Trata-se de exigência desproporcional e dissociada do interesse público, que deve ser repelida em nome da ampliação da competitividade e da seleção da proposta mais vantajosa.

96. **Quinto**, outro ponto a ser considerado, já indicado acima, diz respeito à natureza jurídica distinta dos objetos em tela. Enquanto o fornecimento de contêineres ou embalagens caracteriza-se como aquisição de bens, regido por regras próprias de entrega, pagamento e garantia, os serviços de coleta e destinação de resíduos constituem prestação de serviços continuados, cuja execução demanda rotinas operacionais complexas, controle de desempenho e responsabilidade técnica contínua. A fusão desses objetos, além de tecnicamente inadequada, compromete a clareza contratual e dificulta sobremaneira a fiscalização da execução.

97. **Sexto**, a aglutinação dos objetos pode mascarar sobrepreços, dificultando a aferição da vantajosidade da contratação. O parcelamento, por sua vez, permite maior transparência e controle sobre os preços unitários de cada item ou serviço, facilitando o controle por parte dos órgãos de fiscalização e promovendo uma gestão mais eficiente dos recursos públicos.

98. **Sétimo**, a exigência de qualificação técnica para execução simultânea de atividades com escopos completamente distintos pode revelar-se desproporcional, na medida em que empresas com expertise reconhecida nos serviços de manejo de resíduos de serviços de saúde podem ser impedidas de participar do certame por não executarem diretamente o fornecimento dos materiais em tela. Tal prática viola o princípio da razoabilidade e compromete o caráter competitivo do procedimento licitatório.

99. **Oitavo** e, por fim, a súmula 247 do Tribunal de Contas da União, aplicável às contratações municipais por força da sua Súmula 222¹⁵, impõe, da mesma forma, o parcelamento em casos tais pois o objeto da licitação é divisível:

Súmula TCU 247: **É obrigatória a admissão da adjudicação por item não por preço global**, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, **cujo objeto seja divisível**, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade. Acórdão 1782/2004-Plenário | Relator: MARCOS VINICIOS VILAÇA

100. A jurisprudência pacífica do TCU reforça o argumento aqui defendido:

Incumbe ao gestor demonstrar que a ausência de parcelamento do objeto da licitação não restringe indevidamente a competitividade do certame, bem como promove ganhos para a Administração Pública. O postulado que veda a restrição da competitividade (art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993) não é um fim em si mesmo, devendo ser observado igualmente o princípio constitucional da eficiência administrativa (art. 37, caput, da Constituição Federal) e, ainda, o ganho de escala nas contratações consolidadas (art. 23, § 1º, in fine, da Lei 8.666/1993). Acórdão 2529/2021-Plenário | Relator: RAIMUNDO CARREIRO

O parcelamento do objeto escapa à discricionariedade administrativa sob circunstâncias em que se faça impositivo. Sua não adoção, nessa situação, configura patente ilegalidade. O parcelamento, além de disposição legal, é regra ética, de bom-senso e de boa administração, de modo a se promover o melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado, sem perda da economia de escala. Acórdão 2593/2013-Plenário | Relator: WALTON

A existência de empresa no mercado capaz de prestar todos os serviços licitados não justifica a ausência de parcelamento do objeto, quando viável. **O parcelamento é a**

¹⁵ Súmula TCU 222: As Decisões do Tribunal de Contas da União, relativas à aplicação de normas gerais de licitação, sobre as quais cabe privativamente à União legislar, devem ser acatadas pelos administradores dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

regra, excepcionada apenas quando, justificadamente, prejudicial ao interesse público. Acórdão 3009/2015-Plenário | Relator: BRUNO DANTAS.

O parcelamento do objeto da licitação é a regra, se viável técnica e economicamente. Havendo possibilidade de dividir obra pública, o gestor é obrigado a fazê-lo, pois o parcelamento redonda na ampliação do número de competidores, na medida em que empreiteiras de menor porte ou de campo de atuação mais restrito podem não reunir condições de habilitação para todo o empreendimento, mas podem ter plena capacidade para executar uma parcela deste. Acórdão 2079/2007-Plenário | Relator: MARCOS VINICIOS VILAÇA.

101. Ora, “*a falta de parcelamento do objeto da licitação, em tantas partes quantas se comprovem técnica e economicamente viáveis, afronta o disposto no art. 23, §1º, da Lei 8.666/1993*” (Acórdão 2006/2012-Plenário | Relator: WEDER DE OLIVEIRA). Ainda, não custa lembrar que “*o não parcelamento do objeto da licitação, quando isso é possível, extrapola o campo da discricionariedade que é conferido ao gestor e desrespeita o princípio da isonomia, em prejuízo da competitividade do certame*”. (Acórdão 1022/2008-Plenário | Relator: UBIRATAN AGUIAR).

102. É nesse sentido, também, a orientação dos Tribunais de Contas pátrios. Cita-se, como exemplo, a Nota Técnica n. TC 7/2023¹⁶, elaborada pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, na qual foi reconhecida a necessidade de parcelamento do objeto:

A contratação dos serviços em um único lote (aglutinação) somente deve ser realizada quando devidamente comprovada a sua vantajosidade técnica e econômica para a Administração contratante. Nessa linha, o próprio entendimento do TCU ressalva que a regra do parcelamento do objeto não se aplica caso este resulte em prejuízo para o conjunto ou complexo, ou em perda da economia de escala.

Portanto, a **Administração Pública deve sempre buscar o número máximo possível de participantes**, exigindo uma qualificação técnica adequada e não restritiva, propiciando a seleção da proposta apta a gerar o resultado mais vantajoso e, conseqüentemente, maior economia aos cofres públicos, **daí a necessidade da regra de parcelamento do objeto contida na Lei de Licitações.** (grifou-se)

103. O Tribunal de Contas do Município de São Paulo, igualmente, já decidiu que o parcelamento do objeto não se trata de discricionariedade do Administrador, sendo desautorizado somente quando comprovada a inviabilidade técnica e econômica da decisão, sob pena de violação aos princípios da isonomia e da competitividade¹⁷.

104. Diante de todo o exposto, recomenda-se expressamente o parcelamento do objeto nas licitações que envolvam, de um lado, o fornecimento de embalagens, contêineres, caixas ou quaisquer recipientes de resíduos e, de outro, os serviços de coleta, tratamento e destinação final dos resíduos de

¹⁶ Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, Nota Técnica n° 7/2023, p. 7. Disponível em: https://www.tcsc.br/sites/default/files/leis_normas/NOTA%20T%C3%89CNICA%20N.%20TC%207-2023%20CONSOLIDADA.pdf

¹⁷ Vide: TC n° 72-003.140.07-07. 1º Julgado. Plenário – Relator: Conselheiro Antônio Carlos Caruso, j. 03/11/2010.

saúde. Trata-se de medida não apenas juridicamente exigida — à luz da legislação vigente, da jurisprudência consolidada e dos princípios licitatórios —, mas também técnica e economicamente recomendável, por assegurar a ampliação da competitividade, a isonomia entre os licitantes, a eficiência na gestão contratual e a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública. A aglutinação contratual, em tais casos, deve ser evitada, salvo em hipóteses excepcionais devidamente justificadas e tecnicamente demonstradas.

IV.E. SUBCONTRATAÇÃO E A MAIOR RELEVÂNCIA DOS SERVIÇOS DE TRATAMENTO E DISPOSIÇÃO FINAL DE RESÍDUOS

105. Como sabido, não é admitida subcontratação de parte relevante do objeto, nos termos do art. 122, da Lei 14.133/21 e da jurisprudência sedimentada do TCU, aplicável por força da sua Súmula 222.

106. De acordo com a jurisprudência especializada e com a Lei Federal nº 14.133/21, **não** se pode subcontratar os serviços que são considerados mais relevantes, do ponto de vista técnico e/ou financeiro. Aliás, a jurisprudência especializada criou um *proxy* para identificação dos serviços “mais relevantes” em uma licitação, cuja subcontratação estaria vedada: serviços em relação aos quais a administração licitante exigiu comprovação de habilitação técnica.

107. Em relação aos serviços de manejo de resíduos de saúde, entende-se que a melhor prática recomenda a vedação da sua subcontratação, permitindo-se, porém, a reunião de empresas em consórcio, como medida ampliadora de competitividade.

Em licitações de serviços diversos em contrato único (*Facilities Full*), a permissão de formação de *consórcios* e a possibilidade de *subcontratação* de serviços são meios que podem amenizar a restrição à concorrência decorrente da junção de inúmeros serviços em único objeto.

Acórdão 10264/2018-Segunda Câmara | Relator: ANA ARRAES

108. A Resolução CONAMA nº 358/2005¹⁸, que dispõe sobre o tratamento e a disposição final dos resíduos dos serviços de saúde, cita acerca da responsabilidade solidária dos geradores de resíduos:

Art. 3º Cabe aos geradores de resíduos de serviço de saúde e ao responsável legal, referidos no art. 1º desta Resolução, o gerenciamento dos resíduos desde a geração até a disposição final, de forma a atender aos requisitos ambientais e de saúde pública e saúde ocupacional, sem prejuízo de responsabilização solidária de todos aqueles, pessoas físicas e jurídicas que, direta ou indiretamente, causem ou possam causar degradação ambiental, em especial os transportadores e operadores das instalações de tratamento e disposição final, nos termos da Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981.

109. Ainda, a Lei 12.305/10 assim prevê:

Art. 20. Estão sujeitos à elaboração de plano de gerenciamento de resíduos sólidos:

¹⁸ Disponível em: https://conama.mma.gov.br/?option=com_sisconama&task=arquivo.download&id=453. Acesso em: 30/06/2025.

I - **os geradores de resíduos sólidos previstos nas alíneas “e”, “f”, “g”¹⁹ e “k”** do inciso I do art. 13;

II - os estabelecimentos comerciais e de prestação de serviços que:

a) gerem resíduos perigosos;

b) gerem resíduos que, mesmo caracterizados como não perigosos, por sua natureza, composição ou volume, não sejam equiparados aos resíduos domiciliares pelo poder público municipal;

III - as empresas de construção civil, nos termos do regulamento ou de normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama;

IV - os responsáveis pelos terminais e outras instalações referidas na alínea “j” do inciso I do art. 13 e, nos termos do regulamento ou de normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama e, se couber, do SNVS, as empresas de transporte;

V - os responsáveis por atividades agrossilvopastoris, se exigido pelo órgão competente do Sisnama, do SNVS ou do Suasa.

Parágrafo único. Observado o disposto no Capítulo IV deste Título, serão estabelecidas por regulamento exigências específicas relativas ao plano de gerenciamento de resíduos perigosos.

Art. 25. O poder público, o setor empresarial e a coletividade são responsáveis pela efetividade das ações voltadas para assegurar a observância da Política Nacional de Resíduos Sólidos e das diretrizes e demais determinações estabelecidas nesta Lei e em seu regulamento.

Art. 26. O titular dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos é responsável pela organização e prestação direta ou indireta desses serviços, observados o respectivo plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, a Lei nº 11.445, de 2007, e as disposições desta Lei e seu regulamento.

Art. 27. As pessoas físicas ou jurídicas referidas no art. 20 são responsáveis pela implementação e operacionalização integral do plano de gerenciamento de resíduos sólidos aprovado pelo órgão competente na forma do art. 24.

§ 1º A contratação de serviços de coleta, armazenamento, transporte, transbordo, tratamento ou destinação final de resíduos sólidos, ou de disposição final de rejeitos, não isenta as pessoas físicas ou jurídicas referidas no art. 20 da responsabilidade por danos que vierem a ser provocados pelo gerenciamento inadequado dos respectivos resíduos ou rejeitos.

§ 2º Nos casos abrangidos pelo art. 20, as etapas sob responsabilidade do gerador que forem realizadas pelo poder público serão devidamente remuneradas pelas pessoas físicas ou jurídicas responsáveis, observado o disposto no § 5º do art. 19.

Art. 28. O gerador de resíduos sólidos domiciliares tem cessada sua responsabilidade pelos resíduos com a disponibilização adequada para a coleta ou, nos casos abrangidos pelo art. 33, com a devolução.

Art. 29. Cabe ao poder público atuar, subsidiariamente, com vistas a minimizar ou cessar o dano, logo que tome conhecimento de evento lesivo ao meio ambiente ou à saúde pública relacionado ao gerenciamento de resíduos sólidos.

Parágrafo único. Os responsáveis pelo dano ressarcirão integralmente o poder público pelos gastos decorrentes das ações empreendidas na forma do caput.

¹⁹ Art. 13. Para os efeitos desta Lei, os resíduos sólidos têm a seguinte classificação: I - quanto à origem: [...] g) resíduos de serviços de saúde: os gerados nos serviços de saúde, conforme definido em regulamento ou em normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama e do SNVS;

110. Conforme a Resolução CONAMA nº 358/2005 e a RDC ANVISA nº 222/2018, as unidades de tratamento e disposição final devem ser ambientalmente licenciadas e operadas por empresas autorizadas e auditáveis, o que exige controle rigoroso, incompatível com a terceirização dessas atividades.

111. No mesmo sentido, o Manual de Gerenciamento de RSS elaborado pela ANVISA e pelo Ministério da Saúde²⁰ expõe que a disposição inadequada de resíduos é responsável por graves problemas sanitários e ambientais, com risco à saúde humana e criação de “passivos ambientais” significativos.

112. Portanto, mesmo que a Administração decida admitir a subcontratação de alguma etapa do objeto licitado, essa flexibilidade deve ser expressamente limitada a atividades não relevantes, desde que devidamente acompanhada e fiscalizada, e que não concentre o mesmo grau de risco técnico e ambiental das demais etapas, nos termos do art. 122 da Lei 14.133/2021.

113. Ao se exigir habilitação específica para esses serviços no edital, a Administração Pública está, corretamente, reconhecendo sua maior **relevância técnica**, o que, por si só, já inviabiliza sua subcontratação, conforme reiteradamente decidido pelo TCU (Acórdãos 3144/2011, 522/2014 e 2679/2018, todos do Plenário). Veja:

É ilícita a inserção, em editais do DNIT, de autorização que permita a subcontratação do principal de objeto licitado, entendido essa parcela do objeto como o conjunto de itens para os quais foi exigida, como requisito de habilitação técnico-operacional, a apresentação de atestados que comprovem execução de serviço com características semelhantes. Acórdão 3144/2011-Plenário | Relator: AROLDO CEDRAZ.

As hipóteses de subcontratação total ou parcial de partes relevantes do objeto, quer técnica quer economicamente, somente se aplicam em situações concretas excepcionalíssimas, supervenientes ao contrato, quando a rescisão contratual e a realização de nova contratação forem comprovadamente contrárias ao interesse público subjacente ao contrato. Acórdão 522/2014-Plenário | Relator: BENJAMIN ZYMLER

A exigência, para fins de habilitação, de experiência anterior com relação a serviços que serão subcontratados é restritiva à competitividade da licitação. (Acórdão 2679/2018-Plenário | Relator: AROLDO CEDRAZ.)

114. Em consulta às empresas associadas à ASSETRESS²¹, 90% consideram necessário avaliar o serviço de tratamento dos resíduos de saúde como de maior relevância.

115. Antes de tudo, cabe diferenciar que a destinação final compreende tanto o serviço de tratamento, como a disposição final dos resíduos.

²⁰ Disponível em:

<https://www.gov.br/anvisa/pt-br/centraisdeconteudo/publicacoes/servicosdesaude/publicacoes/manual-gerenciamento-dos-residuos-de-servicos-de-saude.pdf>. Acesso em: 30/06/2025.

²¹ A pesquisa foi realizada em um espaço amostral de 20 representantes de empresas prestadoras dos serviços de resíduos de saúde, associadas à ASSETRESS. Sobre a maior relevância do serviço de tratamento, 18 empresas manifestaram a necessidade, 1 se manifestou contrária e 1 se absteve.

116. A destinação final dos resíduos é relevante, pois trata-se de serviço crítico do ponto de vista ambiental, sanitário e regulatório. Isso porque o tratamento inadequado de resíduos ou a sua disposição final indevida podem acarretar danos irreversíveis ao meio ambiente e à saúde pública, ensejando responsabilização administrativa, civil e até criminal tanto do prestador quanto do poder público contratante. Isso reforça a necessidade de que a contratada principal detenha capacidade técnica comprovada e responsabilidade direta pela execução dessas fases do contrato. Por isso, **em regra**, recomendar-se-ia a impossibilidade da sua subcontratação.

117. Porém, a **disposição final** e o **tratamento de resíduos por incineração** atingem uma parcela ínfima dos resíduos de saúde, ao mesmo tempo em que se trata de etapas operadas por poucas empresas no mercado. Então, apesar de constituírem parcela relevante do ponto de vista técnico, deve-se permitir a sua subcontratação com vistas a evitar restrição irrazoável à competição. Nesse caso, porém, deve ser exigida a apresentação de documentos de qualificação técnica do potencial subcontratado, limitado a 25% do objeto a ser licitado, conforme prevê o art. 67, § 9º, da Lei 14.133/2021.

118. Diante de todo o exposto, recomenda-se que a parcela mais relevante do contrato deva ser cumprida/executada pela empresa licitante, **exclusivamente**, garantindo a segurança técnica necessária para a execução do serviço. Mais especificamente, **não** se deve permitir, nos termos do arazoado, a subcontratação da etapa de tratamento, à exceção do tratamento por incineração. Deve-se permitir, apesar da sua relevância, a subcontratação das etapas de disposição final e de tratamento por incineração, nos termos das justificativas acima, exigindo-se, porém, a apresentação de documentos de qualificação técnica do potencial subcontratado e limitado a 25% do objeto a ser licitado. Ademais, conforme prevê o art. 67, § 9º, da Lei 14.133/2021, nessa hipótese mais de um licitante poderá apresentar atestado relativo ao mesmo potencial subcontratado.

IV.F. ILEGALIDADE NA DESCLASSIFICAÇÃO AUTOMÁTICA DE PROPOSTAS ACIMA DO ORÇAMENTO ESTIMADO

119. A desclassificação automática de propostas acima do orçamento é incompatível com o interesse público. Essa prática restringe a concorrência e afasta empresas especializadas. Explica-se.

120. O art. 61, *caput* e § 1º, da Lei nº 14.133/2021, prevê a possibilidade de negociação com os licitantes, estabelecendo que a desclassificação se dará apenas caso, após a realização de negociação, o valor ainda se mostre superior ao preço máximo:

Art. 61. Definido o resultado do julgamento, a Administração poderá negociar condições mais vantajosas com o primeiro colocado.

§ 1º A negociação poderá ser feita com os demais licitantes, segundo a ordem de classificação inicialmente estabelecida, quando o primeiro colocado, mesmo após a negociação, for desclassificado em razão de sua proposta permanecer acima do preço máximo definido pela Administração.

121. Assim, após o resultado das propostas, pode-se buscar melhores condições com o primeiro colocado.

122. Isso demonstra que o legislador reconhece que, mesmo após a definição da melhor proposta em termos formais, é possível negociar sua adequação ao interesse público, inclusive quanto ao preço. A desclassificação automática de propostas acima do orçamento estimado impede que o poder público se beneficie dessa faculdade legal de negociação, limitando o número de propostas analisadas e, por consequência, restringindo a participação de licitantes, ainda que inicialmente suas propostas estejam ligeiramente acima do orçamento previsto.

123. Portanto, à luz do art. 61, deve-se privilegiar a análise e a negociação das propostas classificadas, ao invés de adotar critérios automáticos e excludentes que podem comprometer a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração.

124. Essa regra é ainda mais relevante em certames com disputa aberta de preços. Neles, a exclusão automática prévia de propostas acima do orçamento é ainda mais ilegal e contrária ao interesse público. Isso porque há possibilidade de lances sucessivos e negociação posterior, de modo que o preço pode ser ajustado à realidade orçamentária no curso do certame.

125. Não se desconhece que o art. 59 da Lei 14.133/2021 prevê a desclassificação das propostas que estejam acima do orçamento estimado para a contratação:

Art. 59. Serão desclassificadas as propostas que:

III - apresentarem preços inexequíveis ou permanecerem acima do orçamento estimado para a contratação;

126. Porém, como já dito, tal desclassificação não pode se dar de forma automática. Isso porque, com a desclassificação automática, diminui-se o horizonte de participantes da etapa de disputa de preços, prejudicando-se a competição e a obtenção da melhor proposta para a Administração.

127. A Administração deve, ainda, oportunizar à licitante a apresentação de justificativa para a proposta e demonstração da sua adequação, mesmo que esteja acima do preço estimado. A jurisprudência do TCU reconhece que a verificação de adequação do preço deve ser realizada com base nos valores de mercado, e não somente no orçamento elaborado pela Administração:

O sobrepreço deve ser aferido a partir dos preços de mercado ou com base em sistemas referenciais de preço. O fato de os valores adjudicados encontrarem-se superiores aos valores orçados não serve para evidenciar que aqueles estão acima dos preços de mercado. Essa constatação deve estar baseada em informações sobre os preços efetivamente praticados no mercado à época. (Acórdão 1549/2017-Plenário | Relator: JOSÉ MUCIO MONTEIRO)

128. Além disso, a Lei 14.133/2021 (art. 59, I²²) e a jurisprudência recente do TCU adotam o entendimento pela inviabilidade da desclassificação de licitantes em virtude de vícios que podem ser sanados por meio de diligências, em respeito aos princípios do formalismo moderado e da seleção da proposta mais vantajosa:

²² Art. 59. Serão desclassificadas as propostas que:

I - contiverem vícios **insanáveis**;

É irregular a desclassificação de proposta por erros formais ou por vícios sanáveis mediante diligência, em face dos princípios do formalismo moderado e da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração. (Acórdão 1204/2024-Plenário | Relator: VITAL DO RÊGO)

129. Adverte-se que uma interpretação exclusivamente literal do dispositivo representaria regresso, sendo necessário observar a finalidade do instituto, a fim de garantir a melhor aplicação da vontade do legislador. Desse modo, uma interpretação despreendida do contexto sistemático da norma conduz a um formalismo retrógrado, que desconsidera o seu sentido²³.

130. Dito isso, a previsão sobre uma desclassificação imediata de propostas acima do orçamento estimado pode afastar a ampla competitividade do certame, representa formalismo exacerbado e viola a previsão do art. 59, §1º, da Lei 14.133/2021. Ou seja, a desclassificação somente se mostra viável se, mesmo após negociação com a licitante vencedora, o valor da proposta permanecer acima do orçamento estimado, sob pena de violação do princípio do formalismo moderado.

131. Desse modo, recomenda-se não adotar, nos editais de licitação, cláusula que determine a desclassificação automática de propostas acima do orçamento estimado, sendo esta aplicada apenas após a fase de lances, quando existir, ou após a realização de negociação.

IV.G. RESTRIÇÃO DE TECNOLOGIA

132. Destaca-se que uma parcela considerável das contratações para resíduos de saúde acaba contemplando a categoria de resíduos infectantes, químicos e perfurocortantes, como é o caso de pilhas, baterias, lâmpadas fluorescentes, papelão contaminado, tintas, entre outros. Embora tais itens não sejam exclusivos do setor de saúde, sua presença no setor exige um manejo cuidadoso, dado o potencial de contaminação e riscos à saúde pública.

133. Diante disso, a exigência de apenas uma tecnologia de tratamento, sem justificativa técnica robusta, pode restringir a competitividade do certame, de modo que o edital deve permitir diferentes soluções técnicas que cumpram os objetivos do contrato.

134. Isso não significa que qualquer tecnologia de tratamento apresentada deveria ser considerada válida. Pelo contrário, o edital deve exigir tratamento licenciado e coerente para cada classificação de risco de cada tipo de resíduo, com a apresentação de justificativa válida para eventual restrição.

135. Nesse sentido, a legislação não prevê métodos, mas sim resultados. Por exemplo: o tratamento do infectante compatível com "inertização microbiana nível 3" ou a eliminação dos riscos de contaminação química ao meio ambiente e aos seres humanos para tratamento de resíduos do Grupo B.

136. As exigências editalícias, portanto, não podem demandar a adoção de metodologia específica pelo licitante para a prestação dos serviços, sob pena de restringir a competitividade do certame. É o entendimento do TCU:

²³ MAXIMILIANO, Carlos; MARCARO, Alysson. Coleção Fora de Série - Hermenêutica e Aplicação do Direito - 23ª Edição 2022. 23. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. E-book. p.125. ISBN 9786559642151. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559642151/>. Acesso em: 18 jul. 2025.

Em regra, as exigências para demonstração da capacidade técnico-operacional devem se limitar à comprovação de execução de obras e serviços similares ou equivalentes, não se admitindo, sem a devida fundamentação, a exigência de experiência em determinado tipo de metodologia executiva, a exemplo da comprovação da realização de serviços de dragagem mediante sucção e recalque, em detrimento de outros sistemas. (Acórdão 1742/2016-Plenário | Relator: BRUNO DANTAS)

Caracteriza restrição à competitividade da licitação a exigência, como critério de habilitação, de atestado de qualificação técnica comprovando experiência em tipologia específica de serviço, salvo se imprescindível à certeza da boa execução do objeto e desde que devidamente fundamentada no processo licitatório. (Acórdão 1567/2018-Plenário | Relator: AUGUSTO NARDES)

137. Portanto, recomenda-se avaliar as tecnologias de tratamento viáveis, evitando a exigência de uma única possibilidade para tratamento dos resíduos.

VI. HABILITAÇÃO

138. Na gestão de Resíduos de Serviços de Saúde (RSS), a contratação de prestadores de serviços é uma etapa crucial para garantir que todas as fases do processo, desde a coleta até a destinação final, sejam executadas de forma adequada, segura e em conformidade com as legislações vigentes. Para tanto, deve-se seguir critérios rígidos ao selecionar fornecedores e empresas terceirizadas, a fim de minimizar riscos e garantir que todas as atividades estejam em plena conformidade com as normas ambientais e sanitárias.

139. Sendo assim, o procedimento licitatório que visa à contratação de empresa que trata resíduos de serviços de saúde deve exigir requisitos específicos das licitantes, objetivando resguardar a segurança e o interesse público, que garantam a contratação de empresa habilitada para prestar os respectivos serviços.

140. Desse modo, passa-se a analisar as exigências necessárias para a qualificação técnica e econômica das empresas a seguir.

V.A. QUALIFICAÇÃO TÉCNICA

141. A Lei 14.133/2021 prevê a necessidade de justificativa sobre as exigências de qualificação mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto (art. 18).

142. A Lei Federal nº 14.133/21 incorporou recomendações doutrinárias e orientações gerais do Tribunal de Contas da União relativas à qualificação técnica em licitação. Agora, por exemplo, há expressa previsão de documentação relativa à capacidade técnico-operacional da licitante e o art. 67, §1º, explicitamente, limita a exigência de quantitativo nos atestados dessa natureza a 50% dos quantitativos estimados na licitação.

143. Como sabido, na Lei Federal nº 8.666/93, a exigência de capacidade técnico-operacional e tal limitador foram objetos do veto do art. 30, § 1º, II. Apesar disso, a jurisprudência do TCU admitia exigências relacionadas a isso, no quantitativo máximo de 50% do estimado²⁴.

144. Houve, porém, uma sutil mudança em relação ao entendimento do Tribunal de Contas da União. Atestados técnicos só podem ser exigidos em relação às parcelas de maior relevância **ou** valor significativo, “assim consideradas as que tenham valor individual igual ou superior a 4% (quatro por cento) do valor total estimado da contratação”, nos termos do art. 67, § 1º, da Lei Federal nº 14.133/21. Tais pressupostos (relevância técnica e valor significativo) eram cumulativos. Ou seja, se o serviço era relevante, mas não tinha valor significativo, a exigência de atestados em relação a ele era ilegal. A mesma conclusão se aplica se o serviço tinha valor significativo, mas não relevância.

145. Hoje, os pressupostos são alternativos. Na prática, porém, as fronteiras entre um pressuposto e outro parecem ter sido borradas. Afinal de contas, será possível exigir atestados sempre que o valor individual do serviço for igual ou superior a 4% (quatro por cento) do valor total estimado. Parece, então, que o Legislador previu a aferição da relevância de um serviço a partir do seu valor.

146. Outra inovação relevante da Nova Lei de Licitações foi a possibilidade de que a exigência de atestados seja relativa a período mínimo, sucessivo ou não, que não poderá ser superior a 3 (três) anos. Referida exigência está prevista no art. 67, § 5º²⁵ e só pode ocorrer quando os serviços licitados se tratarem de serviços contínuos, como no caso. Os serviços em tela se caracterizam como contínuo não só porque decorrem de “necessidades permanentes” (art. 6º, XV, da Lei Federal nº 14.133/21), mas, principalmente, porque são serviços públicos de saneamento (art. 3º, I, “a” e “b”, art. 3º-A e art. 3-B, da Lei Federal nº 14.133/21).

147. Conforme se verá, entende-se que a exigência de período mínimo para os atestados de capacidade técnico-operacional é proporcional ao objeto licitado, que prevê a execução de serviços de maneira contínua, por décadas. Assim, é *adequada* aos objetivos inerentes aos requisitos de habilitação técnica, quais sejam, garantir que o futuro contratado terá condições de executar o objeto contratual, durante todo o seu período de vigência. É *necessária e proporcional* porque existem interesses e direitos fundamentais em jogo na contratação dos serviços de saneamento, interesses e direitos que não podem ser colocados em perigo com a contratação de empresa inábil para executá-los da forma e pelo período esperado. Em outras palavras, não é exagerada, tampouco restritiva. Ela foi

²⁴ Em relação à possibilidade de exigências referentes à capacidade técnico-operacional da licitante, confira a Súmula TCU n. 263. em relação ao limite de 50% do quantitativo estimado, confira, por exemplo, os seguintes julgados: Acórdão 737/2012-Plenário | Relator: MARCOS BEMQUERER, Acórdão 827/2014-Plenário | Relator: AUGUSTO SHERMAN; Acórdão 1851/2015-Plenário | Relator: BENJAMIN ZYMLER; Acórdão 2696/2019-Primeira Câmara | Relator: BRUNO DANTAS; Acórdão 1251/2022-Segunda Câmara | Relator: ANDRÉ DE CARVALHO, entre outros.

²⁵ Lei Federal nº 14.133/21, Art. 67, § 5º Em se tratando de serviços contínuos, o edital poderá exigir certidão ou atestado que demonstre que o licitante tenha executado serviços similares ao objeto da licitação, em períodos sucessivos ou não, por um prazo mínimo, que não poderá ser superior a 3 (três) anos.

colocada com o único fim de preservar o interesse público, notadamente dos usuários dos serviços públicos licitados.

148. É de supina importância permitir a apresentação de documentação técnica em nome de empresa licitante pela ou controladora da licitante, ou, ainda, de sociedade de propósito específico de que a LICITANTE seja sócia, em todos os casos, na proporção da sua participação societária. Sobretudo, porque é prática comum em concessões dos serviços de saneamento a obrigação de constituição de sociedade de propósito específico – SPE para execução dos serviços delegados. Como sabido, uma SPE é pessoa jurídica autônoma e diferente da pessoa jurídica que participou na licitação (art. 49-A, do Código Civil), o que significa que os atestados técnicos, por exemplo, serão da SPE, não das suas controladoras e/ou sócias.

149. Assim, proibir o aproveitamento de tais atestados pelas empresas que constituíram a SPE seria restritivo do universo de potenciais competidores do certame.

150. Vale destacar, oportunamente, que o Tribunal de Contas da União tem orientação geral firmada nesse sentido (Acórdão 4936/2016-Segunda Câmara | Relator: ANDRÉ DE CARVALHO. Publicado: Informativo de Licitações e Contratos nº 284 de 17/05/2016 e Boletim de Jurisprudência nº 124 de 16/05/2016). Além disso, os tribunais pátrios têm admitido o compartilhamento de documentos de habilitação técnica entre empresas do mesmo grupo econômico. Colhe-se, como exemplo, da jurisprudência do TJSP:

Mandado de segurança. Pregão eletrônico. Procedimento licitatório para contratação de serviços de disposição final em aterro sanitário privado, incluindo o transporte dos resíduos sólidos urbanos. Inabilitação da empresa impetrante por não atendimento ao edital quanto à comprovação da capacidade jurídica. **Licença de operação emitida em nome de outra empresa pertencente ao mesmo grupo econômico da impetrante. Validade.** Impetrante que demonstrou o cumprimento dos requisitos necessários para a habilitação, na medida em que a licença de operação fora emitida em nome da controladora do grupo econômico ao qual pertence. Edital que não exige expressamente que a licença de operação esteja em nome da licitante. Impossibilidade de exigência por parte da comissão de licitação, sob pena de violação ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório. Anulação da decisão de inabilitação e dos atos posteriores do certame. Segurança concedida. Sentença mantida. Reexame necessário e apelação não providos.

(TJSP; Apelação / Remessa Necessária 1017486-32.2020.8.26.0114; Relator (a): Antonio Celso Aguilar Cortez; Órgão Julgador: 10ª Câmara de Direito Público; Foro de Campinas - 2ª Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 03/05/2021; Data de Registro: 03/05/2021)

151. Por fim, cabe esclarecer que o somatório de atestado está sempre permitido. Além disso, deve-se permitir também o somatório de quantitativo de atestados, situação que não se confunde com aquela outra.

152. O que a jurisprudência do TCU veda é a proibição de se comprovar habilitação técnica de serviços (itens) diferentes da licitação com mais de um atestado (vedação da soma de atestados). A orientação geral do TCU entende, portanto, que deve haver a permissão, como regra, **do somatório de**

atestados de diferentes itens. É dizer, não se deve exigir atestado único (global) que contemple, por exemplo, os vários itens/serviços licitados.

153. O Manual de Licitações e Contratos da Corte Federal de Contas, 5ª edição, na sua página 573, orienta no sentido de que, nas situações em que a apresentação de atestado único não for imprescindível, deve ser permitido o somatório de atestados, veja:

b.4) quando a exigência de atestado único não for imprescindível para comprovar a capacidade técnica, deve ser permitido o somatório de atestados, de forma a ampliar a competição⁸⁸⁵;

26

154. Portanto, como antecipado, entende-se que a somatória de *quantitativos* de atestado, no caso dos serviços em apreço, deve ser permitida como forma de ampliar o universo de potenciais competidores.

1. EXIGÊNCIAS MÍNIMAS PARA FINS DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA

155. Inicialmente, é necessária a adoção de exigências mínimas de qualificação técnica que comprovem a efetiva experiência das licitantes com a prestação dos serviços, sendo elas: **(1)** comprovação de execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes para a comprovação de capacidade técnico-operacional; **(2)** comprovação da capacidade técnica do profissional através de CAT, acompanhada de ART; **(3)** indicação de profissional técnico; **(4)** registro da empresa no conselho competente (art. 67 da Lei 14.133/2021); **(5)** comprovação de cadastro perante o IBAMA; e **(6)** licenciamento.

I. COMPROVAÇÃO DE CAPACIDADE TÉCNICO-OPERACIONAL

156. Recomenda-se a apresentação de atestados de qualificação técnico-operacional, referente a todo o objeto, comprovando a experiência prévia com o quantitativo mínimo de 50% do quantitativo estimado no Termo de Referência. Tais atestados devem ser acervados nos conselhos de classe respectivos.

157. Nos termos da Súmula 263 do Tribunal de Contas da União, é legal “a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes para a comprovação da capacidade técnico-operacional desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado”. A jurisprudência do TCU, ainda, admite exigências relacionadas a habilitação técnica no quantitativo máximo de 50% do estimado no Termo de Referência²⁷.

²⁶ Disponível em:

<https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/wp-content/uploads/sites/11/2024/09/Licitacoes-e-Contratos-Orientacoes-e-Jurisprudencia-do-TCU-5a-Edicao-29-08-2024.pdf> . Acesso em: 13/02/2025.

²⁷ Confira, por exemplo, os seguintes julgados: Acórdão 737/2012-Plenário | Relator: MARCOS BEMQUERER, Acórdão 827/2014-Plenário | Relator: AUGUSTO SHERMAN; Acórdão 1851/2015-Plenário | Relator:

158. O TCU também já concluiu que “a Administração requer atestado de execução de serviço como forma de garantir que o futuro contratado possua habilitação técnica e operacional para realizar o item especificado, minimizando os riscos de execução de serviços de qualidade duvidosa” (Acórdão 3144/2011-TCU-Plenário | Relator Aroldo Cedraz).

159. Como se vê, a orientação do TCU permite a exigência de atestação técnico-operacional com prazo temporal, inclusive, superior ao prazo inicial do contrato. Tal comprovação, contudo, nunca pode ser inferior ao prazo inicial da contratação. A atestação deve se referir, no mínimo, ao prazo inicial do contrato (12 meses). Veja:

Para fins de qualificação técnico-operacional, pode-se exigir comprovação de experiência mínima na execução de serviços continuados semelhantes ao objeto da contratação em lapso temporal superior ao prazo inicial do contrato, desde que as circunstâncias específicas da prestação do serviço assim o exijam, o que deve ser objeto de adequada fundamentação, baseada na experiência pretérita do órgão contratante e em estudos prévios à licitação. Acórdão 14951/2018-Primeira Câmara | Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES. Informativo de Licitações e Contratos nº 359 de 11/12/2018. Boletim de Jurisprudência nº 246 de 10/12/2018

Em licitações de serviços continuados, para fins de qualificação técnico-operacional, a exigência de experiência anterior mínima de três anos (subitens 10.6, b, e 10.6.1 do Anexo VII-A da IN-Seges/MPDG 5/2017), lapso temporal em regra superior ao prazo inicial do contrato, deve ser objeto de adequada fundamentação, baseada em estudos prévios e na experiência pretérita do órgão contratante, que indiquem ser tal lapso indispensável para assegurar a prestação do serviço em conformidade com as necessidades específicas do órgão, por força da sua essencialidade, quantitativo, risco, complexidade ou qualquer outra particularidade. Acórdão 7164/2020-Segunda Câmara | Relator: ANDRÉ DE CARVALHO. Publicado: Informativo de Licitações e Contratos nº 395 de 04/08/2020. Boletim de Jurisprudência nº 318 de 27/07/2020

Em licitações de serviços continuados, para fins de qualificação técnico-operacional, a exigência de experiência anterior mínima de três anos (Anexo VII-A, itens 10.6, alínea b, e 10.6.1, da IN Seges/MPDG 5/2017), lapso temporal em regra superior ao prazo inicial do contrato, deve ser objeto de adequada fundamentação, baseada em estudos prévios e na experiência pretérita do órgão contratante, que indiquem ser tal lapso indispensável para assegurar a prestação do serviço em conformidade com as necessidades específicas do órgão, por força da sua essencialidade, quantitativo, risco, complexidade ou qualquer outra particularidade. Acórdão 2076/2023-Plenário | Relator: JORGE OLIVEIRA. Publicado: Boletim de Jurisprudência nº 469 de 30/10/2023.

160. Quanto à fixação de quantitativos mínimos para fins de qualificação técnica, colhe-se da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça:

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. SERVIÇOS DE ENGENHARIA DE GRANDE PORTE. EDITAL. REQUISITOS DE CAPACITAÇÃO TÉCNICA. COMPROVAÇÃO DE EXPERIÊNCIA ANTERIOR. POSSIBILIDADE. [...] 2. Em se tratando de licitação de serviços de engenharia de grande porte, não há por que

BENJAMIN ZYMLER; Acórdão 2696/2019-Primeira Câmara | Relator: BRUNO DANTAS; Acórdão 1251/2022-Segunda Câmara | Relator: ANDRÉ DE CARVALHO, entre outros.

cogitar de ilegalidade da norma editalícia que exige a comprovação de experiência anterior em obra similar à licitada, porquanto concebida com propósito de permitir à Administração Pública avaliar a capacidade técnica dos interessados em com ela contratar nos exatos termos do que prescreve a primeira parte do do inciso II do art. 30 da Lei n. 8.666/93: "comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação (...)". **3. Há situações em que as exigências de experiência anterior com a fixação de quantitativos mínimos são plenamente razoáveis e justificáveis, porquanto traduzem modo de aferir se as empresas licitantes preenchem, além dos pressupostos operacionais propriamente ditos – vinculados ao aparelhamento e pessoal em número adequado e suficiente à realização da obra –, requisitos não menos importantes, de ordem imaterial, relacionados com a organização e logística empresarial.** [...] (REsp n. 295.806/SP, relator Ministro João Otávio de Noronha, Segunda Turma, julgado em 6/12/2005, DJ de 6/3/2006, p. 275 – grifou-se).

161. No mesmo sentido, Marçal Justen Filho leciona que “sempre que a dimensão quantitativa, o local, o prazo ou qualquer outro dado for essencial à satisfação do interesse público ou retratar algum tipo de dificuldade peculiar, a Administração estará no dever de impor requisito de qualificação técnica operacional fundado nesses dados”²⁸. Desse modo, o prazo de prestação dos serviços é característica que influencia diretamente a complexidade e a logística empresarial empregada.

162. Assim, recomenda-se a exigência, para fins de habilitação técnica-**operacional**, da apresentação de Atestados de Capacidade Técnica devidamente registrados e acervados junto à entidade competente (CREA), que comprovem a execução dos serviços de maior relevância do objeto licitado nos quantitativos mínimos correspondentes a 50% (cinquenta por cento) do previsto no Termo de Referência, pelo prazo mínimo de 12 (doze) meses. Recomenda-se, também, a adoção de exigências semelhantes para habilitação técnica-**profissional**, sem, porém, a menção a quantitativo mínimo.

163. Além dos atestados, pode-se exigir, também para fins de demonstração de capacidade técnico-operacional, a apresentação de declaração, devidamente assinada pelo representante legal da licitante, de que possui infraestrutura e equipamentos necessários e disponíveis para a execução dos serviços e de que o tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da contratação.

II. CERTIDÃO DE ACERVO TÉCNICO (CAT)

164. A capacidade técnica do(s) profissional(is) indicado(s) deverá ser comprovada por meio da apresentação de Certidões de Acervo Técnico – CAT, devidamente acompanhada de Anotação de Responsabilidade Técnica – ART. Os referidos documentos devem ser acervados no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA) e/ou, para alguns serviços, no Conselho Regional de Química (CRQ). Excepcionalmente, poderá ser aceito acervo em conselho diverso, desde que a

²⁸ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**: lei 8.666/1993. 18. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 738.

licitante comprove, acima da dúvida razoável, a atribuição de profissional para os serviços licitados. Explica-se.

165. Apesar de parte dos serviços licitados se encontrar no rol de atividades regulamentadas pelo CRQ, trata-se, em verdade, de matéria de competência do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA).

166. A Resolução nº 310, de 23 de julho de 1986, do CONFEA – Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (Doc. 1) dispõe, em seu art. 1º, as atividades de competência de Engenheiro Sanitarista, dentre as quais se insere a coleta, transporte e tratamento de resíduos sólidos:

Art. 1º Compete ao Engenheiro Sanitarista o desempenho das atividades 01 a 18 do artigo 1º da Resolução nº 218/73 do CONFEA, referente a: [...]

- coleta, transporte e tratamento de resíduos sólidos (lixo);

167. O CONFEA esclareceu, ainda, na Decisão Plenária nº PL-0134/2019, a necessidade de atuação de profissional inscrito no CREA nas atividades de coleta, transporte e tratamento de lixo:

de responsabilidade técnica dos profissionais legalmente habilitados; considerando que a coleta e o transporte dos resíduos perigosos consistem na remoção até a unidade de tratamento ou disposição final, utilizando-se de técnicas que garantam a preservação das condições de acondicionamento e a integridade dos trabalhadores, da população e do meio ambiente; considerando, então, que para o adequado manejo desses resíduos, faz-se necessário que o profissional responsável pela coleta e transporte dos resíduos considerados perigosos conheça sua composição, os fatores que interferem nas características que os distinguem, particularidades que potencializam ou reduzem os riscos que oferecem ao meio ambiente e as técnicas disponíveis para neutralizá-los; considerando que tal profissional deve possuir, dentre outros, conhecimentos em química, química orgânica, físico química, métodos de avaliação de gestão de impactos ambientais, legislação ambiental, obtidos em cursos de áreas da engenharia; considerando, ainda, que consta da Decisão Plenária nº PL-0197/2012, de 27 de março de 2012, que, em análise à legislação vigente sobre o transporte de produtos perigosos, temos o Decreto nº 96.044, de 18 de maio de 1988, da ANTT, que determina em seu art. 6º que “O produto perigoso fracionado deverá ser acondicionado de forma a suportar os riscos de carregamento, transporte, descarregamento e transbordo, sendo o expedidor responsável pela adequação do acondicionamento segundo especificações do fabricante.” e a Portaria do MT nº 204, de 10 de maio de 1997, que regulamenta o transporte rodoviário de produtos perigosos e determina como estes deverão ser classificados e terão que ser acondicionados e transportados de acordo com suas características, restando claro que a determinação da classe e os cuidados envolvidos no transporte do produto dependem de conhecimento técnico, de atribuição dos profissionais de engenharia; considerando que, em que pese a alegação da interessada de não executar a destinação final do resíduo, as atividades de coleta, tratamento e transporte de resíduos necessitam de profissional registrado no Crea e o devido registro da Anotação de Responsabilidade Técnica-ART, para sua execução; considerando que a

168. A competência dos profissionais de engenharia para fiscalização de serviços relacionados a resíduos sólidos foi também reconhecida pelo CREA-SC, na Decisão Plenária PL/SC nº 162/2018, que deferiu a inclusão do serviço de “Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos – PGRS” para todos os engenheiros ambientais.

169. O material “Matriz de Competências para Resíduos Sólidos”, elaborado pelo CREA-PR e adotado pela entidade em demais estados federativos, delimita a competência de atuação de cada classe profissional no que tange ao manejo e tratamento de resíduos sólidos, esclarecendo a necessidade de supervisão técnica por parte de profissional Engenheiro.

170. Por sua vez, a atribuição de Químico abrange a prestação dos serviços de tratamento prévio e complementar de resíduos, especialmente aqueles dos serviços de saúde Grupo B (Resíduos Químicos), conforme se extrai do art. 1º, V, do Decreto nº 85.877/1981, e do art. 1º da Resolução nº 36 do CFQ:

Art. 1º O exercício da profissão de químico em qualquer de suas modalidades, compreende: [...]

V - produção e tratamento prévio e complementar de produtos e resíduos químicos;

Art. 1º Fica designado, para efeito do exercício profissional, correspondente às diferentes modalidades de profissionais da Química, o seguinte elenco de atividades: [...]

08 — Produção; tratamentos prévios e complementares de produtos e resíduos.

171. Inclusive, destaca-se que o CONFEA reconheceu a competência de Engenheiro Sanitarista para o manejo dos resíduos químicos na área da saúde, na Decisão Plenária nº PL-3723/2003:

às necessidades do mercado; considerando que cabe às Câmaras Especializadas nos Creas a responsabilidade pela análise dos requerimentos de registro profissional, concedendo as atribuições profissionais com base nos normativos, aprovados pelo Confea, DECIDIU, por unanimidade: 1) firmar entendimento que os engenheiros sanitaristas possuem atribuição para coordenar, supervisionar e prestar orientação técnica no gerenciamento de resíduos químicos, na área de saúde, desde que o currículo do profissional contemple os conhecimentos mínimos necessários para o manuseio de produtos químicos adquiridos a partir dos conteúdos: a) Química

172. Dessa forma, deve-se exigir que os atestados de habilitação técnica tenham acervo registrado no CREA, permitindo-se, apenas para os serviços de tratamento dos resíduos dos serviços, a apresentação de acervo técnico no CRQ.

173. Ressalta-se, porém, que a exigência de registro exclusivamente nos Conselhos Regionais de Engenharia e Agronomia (CREA) pode ser interpretada como restrição ilegal. Isso porque, como visto, parte dos serviços podem ser prestados, em tese, também, por pessoas jurídicas e profissionais cadastrados perante Conselhos Regionais de Químicas (CRQ), de modo que é injustificável e ilegal a exclusão dessa possibilidade no edital.

174. No mesmo sentido, é cabível o acervo de outros conselhos, desde que seja seguramente comprovada a atribuição do profissional para os serviços licitados, garantindo a segurança da prestação dos serviços, sem ameaçar a competitividade do certame.

175. Diante disso, recomenda-se a apresentação de Certidões de Acervo Técnico, com indicação de profissionais da Engenharia, com predileção pelas áreas ambiental, sanitarista, química e/ou civil, e seus respectivos acervos. Excepcionalmente, cogita-se da possibilidade de aceitar certidões de acerto

técnico de outros conselhos, desde que a licitante comprove, acima da dúvida razoável, a atribuição profissional para os serviços licitados e, portanto, a legalidade do acervo apresentado.

III. INDICAÇÃO DE RESPONSÁVEL TÉCNICO

176. Para habilitação técnica-profissional, recomenda-se a exigência de indicação de profissional(is) técnico(s), devidamente registrado(s) no Conselho Regional de Engenharia – CREA ou no Conselho Regional de Química – CRQ, detentor(es) de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes com o objeto licitado. Da mesma forma, Excepcionalmente, cogita-se da possibilidade de aceitar responsáveis técnicos inscritos em outros conselhos, desde que a licitante comprove, acima da dúvida razoável, a legalidade da responsabilidade técnica do profissional indicado.

177. Além disso, no momento de assinatura do contrato deverá ser comprovado o vínculo do(s) profissional(is) técnico(s) com a licitante, o que poderá ser feito mediante a apresentação de: (i) cópia da carteira de trabalho (CTPS); (ii) contrato social do licitante, caso o profissional técnico esteja no quadro social; (iii) contrato de prestação de serviço; ou (iv) declaração de contratação futura do profissional detentor do atestado apresentado, desde que acompanhada da anuência deste²⁹.

IV. CERTIDÃO DE REGISTRO DA PESSOA JURÍDICA

178. Ainda, é necessária, a apresentação de Certidão de Registro da Pessoa Jurídica, emitida pelo Conselho Regional de Engenharia e Agronomia – CREA, considerando que boa parte dos serviços licitados são de engenharia, e/ou pelo Conselho Regional de Química – CRQ, caso a licitação envolva o manejo de RSS sujeitos à atribuição profissional inscritos nesse conselho.

179. No caso de empresas estrangeiras, mostra-se necessário apresentar, no momento de assinatura do contrato, solicitação de registro perante a entidade profissional competente no Brasil, nos termos do art. 67, § 7º, da Lei Federal nº 14.133/2021.

V. COMPROVAÇÃO DE CADASTRO PERANTE O IBAMA

180. Além dos requisitos já mencionados, destaca-se a necessidade de que a licitante comprove o seu cadastro perante o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). Isso porque o órgão federal é responsável por licenciar atividades que possam afetar o meio ambiente em escala nacional. Assim, estabelecimentos de serviços de saúde e empresas que lidam com RSS, precisam licenciar-se junto ao IBAMA.

181. O IBAMA, na Instrução Normativa nº 13/2021, entende por atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos ambientais, aquelas que, para fins de obrigação de inscrição no Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras e Utilizadoras de Recursos

²⁹ Nos termos da jurisprudência do Tribunal de Contas da União, como, por exemplo, do Acórdão 1447/2015-Plenário | Relator: AUGUSTO SHERMAN. Publicado: Boletim de Jurisprudência nº 86 de 29/06/2015; e Acórdão 1450/2022-Plenário | Relator: VITAL DO RÊGO. Publicado: - Boletim de Jurisprudência nº 407 de 11/07/2022

Ambientais - CTF/APP, estão relacionadas, entre outros, a “17 – 64 Disposição de resíduos especiais: Lei nº 12.305/2010: art. 13, I, ‘g’”³⁰. Nesse sentido, as pessoas jurídicas que exerçam atividades sob controle ambiental têm obrigação de se inscrever no CTF/APP conforme dispõe a Instrução Normativa nº 13/2021³¹.

182. Inclusive, o Parecer nº 26/2016/DECOR/CGU/AGU, aprovado pelo Consultor-Geral da União (Despacho 00212/2017/GAB/CGU/AGU), uniformizou entendimento no âmbito da AGU no sentido da legalidade e obrigatoriedade de exigência do CTF-IBAMA³².

183. Nesse sentido, menciona-se também o entendimento já proliferado pelo Tribunal de Contas da União, através do Acórdão TCU 1666/2019-P, em que certificou a obrigatoriedade da inscrição no Cadastro Técnico Federal para quem exerce atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos ambientais:

9. Como se vê, não há previsão acerca do CTF/APP, exigido das licitantes na alínea "c" do subitem 7.2.1 do edital. Entretanto, de acordo com informações disponíveis no site do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), **a inscrição no Cadastro Técnico Federal é obrigatória para pessoas físicas e jurídicas que exercem atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos ambientais (CTF/APP)** (Acórdão 1666/2019 - Plenário, Relator Raimundo Carreiro, Processo 006.596/2019-3, 17/07/2019).

184. No referido caso, além de julgar corretas as obrigações ambientais do edital, foi feita a ressalva sobre a necessidade de que os “Estudos Preliminares observem se as exigências de sustentabilidade estão adequadas ao mercado/se o mercado está preparado para prover aquele produto com aqueles requisitos de sustentabilidade”.

185. Como se vê, a exigência de inscrição no CTF é legal, já que se trata de requisito previsto em lei especial e também de ato de registro para funcionamento expedido pelo órgão competente, passível de autuação pelo IBAMA, que participa da fiscalização do cumprimento das leis ambientais e aplica sanções em caso de descumprimento.³³

186. À vista disso, a Administração tem a prerrogativa e o dever legal de contratar com pessoas jurídicas ambientalmente regulares. Sendo uma das formas de comprovação da regularidade ambiental a comprovação de seu registro no Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras

³⁰ Art. 13. Para os efeitos desta Lei, os resíduos sólidos têm a seguinte classificação:

I - quanto à origem:

g) resíduos de serviços de saúde: os gerados nos serviços de saúde, conforme definido em regulamento ou em normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama e do SNVS;

³¹ BRASIL, Advocacia-Geral da União (AGU). Consultoria-Geral da União. Guia Nacional de Contratações Sustentáveis. 6ª ed. Brasília: AGU, 2023, p. 79-81. Disponível em:

<https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/guias/guia-de-contratacoes-sustentaveis-set-2023.pdf>

³² BRASIL, Advocacia-Geral da União (AGU). Consultoria-Geral da União. Guia Nacional de Contratações Sustentáveis. 6ª ed. Brasília: AGU, 2023, p. 84. Disponível em:

<https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/guias/guia-de-contratacoes-sustentaveis-set-2023.pdf>

³³ ABREMA. Gestão de Resíduos de Saúde: práticas, normas e sustentabilidade. Caderno Técnico, São Paulo: 2025, p. 111.

ou Utilizadoras de Recursos Ambientais, conclui-se que a exigência como requisito de habilitação é legal no caso de contratações que envolvam resíduos de saúde.

VI. LICENCIAMENTO

187. Não se desconhece a existência de julgados do TCU no sentido de que o licenciamento ambiental só poderia ser exigido da licitante potencialmente vencedora no momento da assinatura do contrato³⁴. Porém, é necessário considerar a exigência de licenciamento para habilitação das empresas, quando se tratar de resíduos de saúde.

188. Nos termos do art. 67, IV, da Lei 14.133/2021, é possível exigir de licitantes, para fins de habilitação, a demonstração de atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso. É a situação do licenciamento ambiental para o manejo dos resíduos de serviços de saúde. Vejamos.

189. O licenciamento ambiental é um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente instituída pela Lei Federal nº 6.938/81, que visa agir preventivamente na proteção do meio ambiente, considerado bem de uso comum de toda a sociedade. Nos termos do art. 10 da norma, é obrigatória a obtenção de licenciamento ambiental prévio para o desenvolvimento de atividades potencialmente poluidoras.

190. O licenciamento ambiental é um procedimento técnico-administrativo, cuja finalidade é acompanhar os projetos de implantação, instalação e operação de empreendimentos e atividades potencialmente poluidoras e /ou degradantes do meio ambiente, emitindo autorização mediante o cumprimento de exigências e medidas de controle da poluição. Desta forma, é obrigação legal do empreendedor requerer o licenciamento ambiental junto ao órgão competente já a partir das etapas iniciais de seu planejamento e instalação até a operação.

191. O licenciamento tem um caráter preventivo, pois sua aplicação visa evitar a ocorrência de impactos ambientais. A responsabilidade pela implementação do licenciamento ambiental está a cargo de órgãos municipais, estaduais e federal.

192. São comuns três tipos de licenças ambientais, a nível estadual, que competem a cada fase do empreendimento. São elas:

1. Licença Prévia (LP) – documento que aprova a concepção e localização de empreendimento ou atividade, atestando sua viabilidade ambiental, com o estabelecimento dos requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação;
2. Licença de Instalação (LI) – documento que autoriza a instalação do empreendimento ou atividade, de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes;

³⁴ Acórdão 6306/2021-Segunda Câmara | Relator: ANDRÉ DE CARVALHO

3. Licença de operação (LO) - documento que autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação e, quando necessário, para a sua desativação.

193. Dependendo do tipo de obra a ser implantada, poderá ser necessária a solicitação de um tipo de licença diferente, ou mais de uma, mas de uma forma sequencial conforme descrito acima.

194. No caso dos resíduos de saúde, acrescenta-se, ainda, a recomendação de exigência de obtenção de Licença Sanitária, que consiste na autorização para operação dentro das normas de saúde pública, emitida pelas vigilâncias sanitárias estaduais ou municipais, em especial para a unidade de tratamento de resíduos.

195. Assim, nos termos do art. 67, IV, da Lei 14.133/2021, deve ser necessária, por ser legal e prudente, a exigência licença ambiental para os serviços de manejo de resíduos sólidos dos serviços de saúde, especialmente o tratamento e disposição final.

196. A exigência da documentação apenas no momento da contratação se mostra inadequada, tendo em vista que a licença ambiental é indispensável para a devida prestação dos serviços. Assim, a inabilitação das licitantes que não preenchem tal requisito ainda na fase de habilitação poupa recursos da Administração, em atenção aos princípios de eficiência, eficácia e economicidade, além de garantir que a disputa não será prejudicada por empresas inaptas.

197. Destaca-se que, em todo caso, é necessário verificar a descrição de cada licença de acordo com cada órgão/Estado.

VII. OUTROS REQUISITOS

198. Além dos requisitos mínimos já elencados, para a prestação de serviços de resíduos de saúde, é cabível a exigência de outros documentos, não na fase de habilitação, mas por ocasião da assinatura do contrato, como:

199. **(1)** certificado emitido pelo Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia - INMETRO, com o intuito de atestar que o serviço a ser prestado está em conformidade com os padrões de qualidade e segurança estabelecidos pelo órgão emissor. Trata-se de certificação obrigatória, tendo em vista que o serviço em questão apresenta risco à saúde pública e ao meio ambiente, assim como, em alguns casos, enquadra-se no transporte de produtos perigosos, nos termos da Portaria nº 320/2021³⁵.

200. Assim, tal certificação complementa o Certificado de Inspeção Veicular - CIV e o Certificado de Inspeção para o Transporte de Produtos Perigosos - CIPP.

³⁵ <http://inmetro.gov.br/qualidade/rtepac/compulsorios.asp>

201. **(2)** cópia de procedimento para emergências ambientais: documento que descreve procedimentos a serem adotados em situações de emergência (ABREMA. Gestão de Resíduos de Saúde: práticas, normas e sustentabilidade. Caderno Técnico, São Paulo: 2025, p. 131).
202. **(3)** programa de prevenção de riscos ambientais - PPRA: a gestão de resíduos especiais em estabelecimentos de serviços de saúde é uma área crítica que requer conhecimento técnico, planejamento e uma abordagem rigorosa, de forma a minimizar os riscos ambientais e sanitários.
203. O gerenciamento integrado dos resíduos de serviços de saúde é essencial para a redução de riscos associados a esses resíduos, reduzindo potenciais impactos ambientais. Nesse sentido, um Plano de Gerenciamento de Resíduos de Serviços de Saúde (PGRSS), contendo todas as informações necessárias para o correto manejo, desde a fase de geração até a destinação final, torna-se imprescindível³⁶.
204. A elaboração do documento é obrigatória, também, por força do art. 20, I, da Lei Federal 12.305/2010. Nos termos do art. 21, V, da mesma lei, o PGRSS deverá prever ações preventivas de gerenciamento incorreto ou acidentes.
205. “Cumprir todas as exigências documentais e regulatórias na gestão de resíduos é fundamental para garantir a segurança sanitária, ambiental e ocupacional nos estabelecimentos de serviços de saúde. A falta de conformidade pode gerar sanções, penalidades e, mais grave, expor trabalhadores e população a riscos graves, como contaminações e proliferação de doenças. É essencial que todas as licenças sejam mantidas atualizadas e que o estabelecimento siga os procedimentos adequados para a gestão de RSS em todas as suas fases, assegurando o pleno cumprimento da legislação vigente”.³⁷
206. Destaca-se que, como já dito, uma parcela considerável das contratações para manejo de resíduos de saúde acaba contemplando a categoria de resíduos infectantes, químicos e perfurocortantes, como é o caso de pilhas, baterias, lâmpadas fluorescentes, papelão contaminado, tintas, entre outros. Embora tais itens não sejam exclusivos do setor de saúde, sua presença no setor exige um manejo cuidadoso, dado o potencial de contaminação e riscos à saúde pública.
207. **(4)** carta de anuência, afirmando que a unidade que vai receber os resíduos possui ciência e condições técnicas. No caso do Estado de São Paulo, tal documento poderá ser substituído pelo CADRI, ou Certificado de Movimentação de Resíduos de Interesse Ambiental, emitido pela CETESB, que autoriza o transporte e destinação final de resíduos de interesse ambiental no Estado.
208. **(5)** comprovante de carteira MOPP – Movimentação e Operação de Produtos Perigosos dos motoristas, devidamente regulamentado, pelo artigo 145 da Lei nº 9.503/97, Decreto 96.044/ 88, Resolução 168/04 do CONTRAN; e indicação dos motoristas devidamente habilitados, tendo em vista que os serviços englobam o transporte de resíduos.

³⁶ ABREMA. Gestão de Resíduos de Saúde: práticas, normas e sustentabilidade. Caderno Técnico, São Paulo: 2025, p. 60.

³⁷ ABREMA. Gestão de Resíduos de Saúde: práticas, normas e sustentabilidade. Caderno Técnico, São Paulo: 2025, p. 106.

2. ILEGALIDADE NO EXCESSO DE EXIGÊNCIAS PARA HABILITAÇÃO TÉCNICA

209. Apesar de haver exigências mínimas para ser garantida a habilitação de licitante capaz de executar o contrato, de outro lado, deve-se ater para exigências potencialmente excessivas.

210. A exigência excessiva pode restringir a competitividade do certame, ao não esclarecer detalhes sobre o requisito ou o que atenderia. Desse modo, o requisito pode ser avaliado como indefinido, incerto e altamente subjetivo, o que afronta a imposição legal de que a licitação tenha *juízo objetivo* (art.5º da Lei 14.133/21 e art. 31, da Lei 13.303/16).

211. É ilegal a inclusão de exigências de habilitação que restrinjam o caráter competitivo do certame sem a devida demonstração de sua obrigatoriedade e relevância para o objeto contratado. É o que determina o TCU:

É vedado aos agentes públicos admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam e restrinjam o seu caráter competitivo e estabeleçam qualquer circunstância impertinente ou irrelevante para o objeto a ser contratado. (Acórdão 2712/2008-Plenário | Relator: AUGUSTO SHERMAN)

As exigências de atributos técnicos inseridas no edital devem ser absolutamente relevantes e proporcionais ao fim que se busca atingir com a realização da licitação, isto é, pertinentes para o específico objeto que se intenta contratar. Para se legitimar determinada restrição em processo licitatório, deve ser apresentada a devida justificativa técnica e/ou econômica para tal. (Acórdão 445/2014-Plenário | Relator: JOSÉ JORGE)

Cláusulas com potencial de restringir o caráter competitivo do certame devem ser objeto de adequada fundamentação, baseada em estudos prévios à licitação que indiquem a obrigatoriedade de inclusão de tais regras para atender às necessidades específicas do órgão, sejam de ordem técnica ou econômica. (Acórdão 2441/2017-Plenário | Relator: AROLDO CEDRAZ)

As exigências relativas à qualificação técnica devem ser motivadas e se ater ao mínimo necessário à execução do objeto, de modo a evitar a restrição ao caráter competitivo do certame. (Acórdão 450/2008-Plenário | Relator: RAIMUNDO CARREIRO)

212. Além disso, estabelece a Súmula 272 do Tribunal de Contas da União que “*no edital de licitação, é vedada a inclusão de exigências de habilitação e de quesitos de pontuação técnica para cujo atendimento os licitantes tenham de incorrer em custos que não sejam necessários anteriormente à celebração do contrato*”.

213. Assim, devem ser evitadas exigências prévias à contratação, sejam de laudos de análise de eficiência ou relatório de inspeção, que impliquem em custos injustificados para as licitantes, são avaliadas como excessivas e não previstas no art. 67 da Lei Federal nº 14.133/2021.

214. Em relação à exigência de apresentação de laudo de eficiência e do teste EDR/PCOP, o TCE/SP já decidiu:

EXAME PRÉVIO DE EDITAL. QUALIFICAÇÃO TÉCNICA. CAT. TESTES EDR/PCOP. OBJETO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. CORREÇÕES DETERMINADAS. [...]

3. **Mostrou-se excessiva e injustificada a exigência de teste de EDR/PCOP**, haja vista que a condição a que se presta a demonstrar encontra-se plenamente satisfeita por meio da comprovação da apresentação tão somente da Licença de Operação. (Processo TC-021213.989.20-5, Tribunal Pleno, j. 04/11/2020 – grifou-se).

215. O TCU, da mesma forma, considera ilegal a exigência de laudos, testes ou certificados relativos aos produtos ou equipamentos licitados na fase de habilitação:

A exigência, como condição de habilitação, de apresentação de certificados relativos à qualidade dos produtos licitados, creditados por organismos de certificação credenciados, afronta a Lei 14.133/2021. (Acórdão 1065/2024-Plenário | Relator: MARCOS BEMQUERER)

É ilegal, na fase de habilitação, a exigência de apresentação de laudos, testes ou certificados relativos à qualidade dos produtos licitados, por não se inserir no rol do art. 30 da Lei 8.666/1993. Admite-se tal exigência, desde que prevista no instrumento convocatório, somente na etapa de julgamento das propostas e apenas para o licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar, ao qual deve ser concedido prazo suficiente para a obtenção da documentação. (Acórdão 966/2022-Plenário | Relator: BENJAMIN ZYMLER)

A exigência de apresentação de laudos de ensaios técnicos por parte de todos os licitantes, como requisito de habilitação técnica, não encontra amparo no rol do art. 30 da Lei 8.666/1993. As exigências de habilitação técnica devem se referir ao licitante, não ao objeto do certame, e não podem onerar o licitante em custos que não sejam necessários anteriormente à celebração do contrato (Súmula TCU 272). (Acórdão 1624/2018-Plenário | Relator: BENJAMIN ZYMLER)

216. Sendo assim, é necessário avaliar se os requisitos estão devidamente esclarecidos e justificados ou se podem ser avaliados como excessivos.

V.B. QUALIFICAÇÃO ECONÔMICA

217. Superados os requisitos referentes à habilitação técnica das licitantes, passa-se a expor as exigências no tocante à qualificação econômica a seguir.

1. EXIGÊNCIAS MÍNIMAS PARA FINS DE QUALIFICAÇÃO ECONÔMICA

218. No caso da qualificação econômica, é necessário demonstrar a aptidão das licitantes para cumprir as obrigações do futuro contrato, analisada através de: **(1)** balanço patrimonial, demonstração de resultado de exercício e demais demonstrações contábeis dos 2 (dois) últimos exercícios sociais; e **(2)** certidão negativa de feitos sobre falência expedida pelo distribuidor da sede do licitante (art. 69 da Lei 14.133/2021).

I. BALANÇO PATRIMONIAL E DEMONSTRATIVO DE RESULTADO DE EXERCÍCIO

219. Nos termos do art. 69, I, da Lei 14.133, necessária a apresentação de Balanço Patrimonial (BP), Demonstrativo de Resultado de Exercício (DRE) e demais demonstrações contábeis do(s) último(s) dois exercícios, assinado por profissional habilitado, para fins de habilitação econômica.

220. Serão considerados na forma da Lei o balanço patrimonial e demonstrações contábeis assim apresentados: (a) publicados em Diário Oficial; ou (b) publicados em jornal; ou (c) por cópia ou fotocópia registrada ou autenticada na Junta Comercial da sede ou domicílio da licitante; ou (d) por cópia ou fotocópia do Livro Diário, devidamente autenticada na Junta Comercial da sede ou do domicílio da licitante ou em órgão equivalente, inclusive com os termos de Abertura e Encerramento.

221. Em atendimento às Instruções Normativas da Receita Federal, as empresas que optarem pela Escrituração Contábil Digital (ECD) deverão seguir a data limite definida pela IN vigente para entrega do Balanço Patrimonial e DRE do exercício social anterior.

222. As empresas que adotam o SPED (Sistema Público Escrituração Digital) deverão apresentar cópia do termo de autenticação e balanço, bem como termo de abertura e encerramento.

II. CERTIDÃO NEGATIVA DE FALÊNCIA

223. Ainda, é necessária a apresentação de certidão negativa de falência, conforme art. 69, II, da Lei 14.133/21.

224. A Lei Federal nº 14.133/21 **não** permite a exigência de certidão negativa de recuperação judicial. Permite, tão somente, a exigência de certidão negativa de falências. Isso significa que empresas em recuperação judicial poderão participar da licitação, devendo, contudo, atender a todos os demais requisitos de habilitação, sobretudo os de qualificação econômica e financeira.

III. ÍNDICES CONTÁBEIS

225. A utilização de índices contábeis relativos à boa situação financeira da licitante **deve** ser previamente justificada no processo licitatório, com demonstração de que tais índices são usuais ao mercado em questão. É o que se infere do art. 69, § 5º, da NLL e da jurisprudência do TCU, positivada na Súmula 289, aplicável aqui por força da sua súmula 222:

Súmula 289: A exigência de índices contábeis de capacidade financeira, a exemplo dos de liquidez, **deve estar justificada no processo da licitação**, conter parâmetros atualizados de mercado e atender às características do objeto licitado, sendo vedado o uso de índice cuja fórmula inclua rentabilidade ou lucratividade.

É irregular a exigência de índices contábeis diversos dos usuais sem justificativas específicas e plausíveis no processo da licitação que demonstrem sua necessidade e adequação com relação ao objeto do certame (art. 31, § 5º, da Lei 8.666/1993 e Súmula TCU 289), a exemplo de endividamento total (ET) menor ou igual a 0,2 e disponibilidade financeira líquida (DFL) igual ou superior ao total do orçamento do órgão licitante. Acórdão 2227/2023-Plenário | Relator: AROLDO CEDRAZ

É irregular a exigência de índices contábeis diversos dos usuais, sem a devida fundamentação em estudo aprofundado e específico que demonstre sua necessidade e adequação com relação ao objeto da licitação. Acórdão 2495/2010-Plenário | Relator: JOSÉ MUCIO MONTEIRO

226. Em contrapartida, a escolha de índices **não** justificada e **não** usuais ao mercado objeto da licitação, pode ser interpretada como ilegal.

227. À vista disso, os índices e coeficientes contábeis escolhidos devem ser objetivos e usuais ao setor, no caso, ao manejo de resíduos de serviços de saúde. Por exemplo, no Edital do Pregão Eletrônico 86/2024 do Município de Campina Grande do Sul/PR, procedimento licitatório deflagrado

para fins de “contratação de empresa para prestação dos serviços de coleta, transporte e tratamento de resíduos, para atender as necessidades da secretaria municipal de saúde”, exigiu-se os seguintes índices:

- **Índice de Liquidez Geral (ILG)** indica quanto a empresa possui em disponibilidades, bens e direitos realizáveis no curso do exercício seguinte para liquidar suas obrigações, com vencimento neste mesmo período. **Esse índice deverá ser superior a (1,00).**

$$\text{Fórmula: } LG = \frac{\text{ATIVO CIRCULANTE} + \text{REALIZÁVEL A LONGO PRAZO}}{\text{PASSIVO CIRCULANTE} + \text{PASSIVO NÃO CIRCULANTE}}$$

- **Índice de Solvência Geral (ISG)** indica o grau de garantia que a empresa dispõe em Ativos (totais), para pagamento do total de suas dívidas. **Esse índice deverá ser superior a (1,00).**

$$\text{Fórmula: } SG = \frac{\text{ATIVO TOTAL}}{\text{PASSIVO CIRCULANTE} + \text{PASSIVO NÃO CIRCULANTE}}$$

- **Índice de Liquidez Corrente (LC)** indica quanto a empresa possui em recursos disponíveis, bens e direitos realizáveis a curto prazo, para fazer face ao total de suas dívidas de curto prazo. **Esse índice deverá ser superior a (1,00).**

$$\text{Fórmula: } LC = \frac{\text{ATIVO CIRCULANTE}}{\text{PASSIVO CIRCULANTE}}$$

228. Cite-se, também, o edital do Pregão Eletrônico 9/2025 do Consórcio Intermunicipal de Saúde do Vale do Ribeira e Litoral Sul - CONSAÚDE/SP, com objeto a “contratação de empresa especializada em prestação de serviços de manejo de resíduos sólidos e líquidos (A, B e E) gerados por serviços de saúde”. Veja:

19.4. O licitante deverá apresentar os seguintes índices contábeis, extraídos do último balanço patrimonial ou do balanço patrimonial referente ao período de existência da sociedade, atestando a boa situação financeira:

Índice de Liquidez Geral (LG)

$$LG = \frac{\text{Ativo Circulante} + \text{Realizável em Longo Prazo}}{\text{Passivo Circulante} + \text{Exigível em Longo Prazo}} \geq 1,0$$

Índice de Liquidez Corrente (LC)

$$LC = \frac{\text{Ativo Circulante}}{\text{Passivo Circulante}} \geq 1,0$$

- Os resultados isolados das duas primeiras operações (Liquidez Geral – LG e Liquidez Corrente – LC) deverão ser maiores ou iguais a 1,0;
- Os índices serão apresentados em números inteiros e de até 02 (duas) casas decimais após a vírgula com arredondamento.

229. Ainda, em certame do Instituto Vital Brazil (RJ), o Pregão Eletrônico 8/2024, lançado para contratação de “empresa especializada na prestação de serviços de coleta, transporte, tratamento e disposição final de resíduos de saúde”, foram previstos os seguintes índices:

7.4.3 A qualificação econômico-financeira será comprovada por meio da apresentação de balanço patrimonial e demonstrações contábeis referente ao último exercício social, exigíveis na forma da lei, com a comprovação, pelo particular, de índices de liquidez geral (LG), liquidez corrente (LC), e solvência geral (SG) iguais ou superiores a 1 (um), vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios, podendo ser atualizados por índices oficiais quando encerrado há mais de 3 (três) meses da data de apresentação da proposta.

230. O Pregão Eletrônico nº 96/2024 do Hospital de Clínicas de Porto Alegre - UFRGS/RS, cujo objeto era a contratação de empresa para a “prestação de serviços de coleta, transporte e destinação final de resíduos de serviços de saúde do Grupo D”, previu, também, o seguinte:

12.1.5.1.2. A licitante deverá comprovar a boa situação financeira através dos indicadores de análise de balanços (assinado pelo sócio gerente ou pelo contador), em memorial de cálculos juntados ao balanço, devendo estes ser igual ou maior a 1 (≥ 1): Índice de Liquidez Geral (ILG) e Liquidez Corrente (LC), utilizando as seguintes fórmulas:

$$ILG = \frac{\text{Ativo Circulante} + \text{Realizável a Longo Prazo.}}{\text{Passivo Circulante} + \text{Passivo Não Circulante.}}$$

$$LC = \frac{\text{Ativo Circulante}}{\text{Passivo Circulante}}$$

231. A partir do levantamento feito anteriormente, em diversos editais de licitação, referente a índices contábeis exigidos no segmento dos resíduos de saúde, pode-se afirmar que os índices desse setor mais usuais, atualmente, são: **liquidez corrente** igual ou superior a 1,0; **liquidez geral** igual ou superior a 1,0.

IV. CAPITAL MÍNIMO OU DE PATRIMÔNIO LÍQUIDO

232. A disciplina do capital social ou patrimônio líquido mínimo sofreu uma sutil alteração na Lei Federal nº 14.133/21 (art. 69, § 4º), em relação àquela da Lei Federal nº 8.666/93 (art. 31, §§ 2º e 3º). Na Lei anterior, entendia-se vedada a exigência cumulada de capital social/patrimônio líquido mínimo e garantia da proposta. Inclusive, o TCU editou a sua súmula 275³⁸ nesse sentido. Na Nova Lei, o artigo 69, § 4º, não prevê tais alternativas como mutuamente excludentes, como era antes (art. 31, § 2º, da Lei Federal nº 8.666/93).

233. Ainda em relação à exigência de capital ou patrimônio líquido mínimo ou garantia de proposta, a recomendação segue a orientação dos Tribunais de Contas pátrios, como exemplo o TCE-SP, no sentido de que, em se tratando de licitação para concessão de serviços públicos, a base de cálculo de tais exigências deve ser o valor total dos investimentos estimados, no caso de concessões, e o valor estimado da contratação, no caso de contratações regidas pela Lei 14.133/2021.

234. Para superação de eventual não atendimento aos índices contábeis, recomenda-se permitir às licitantes a superação da exigência de índices a partir da comprovação de que possuem patrimônio líquido ou capital social mínimo de 10% da sua proposta.

235. A própria Lei 14.133/21, no seu art. 69, § 4º, trata o capital social mínimo como equivalente ao patrimônio líquido mínimo, para fins de habilitação econômico-financeira. Assim, não poderia o edital contemplar um ou outro. Tem que contemplar ambos.

³⁸ Súmula TCU nº 275: Para fins de qualificação econômico-financeira, a Administração pode exigir das licitantes, de forma não cumulativa, capital social mínimo, patrimônio líquido mínimo ou garantias que assegurem o adimplemento do contrato a ser celebrado, no caso de compras para entrega futura e de execução de obras e serviços.

236. Outra medida de ampliação da concorrência é prever a possibilidade de os licitantes que não atenderem às exigências de índices contábeis ou de patrimônio líquido ou capital social mínimos poderem se habilitar mediante a apresentação de garantia, na forma do art. 58, § 4º c/c art. 96 da NLL.

237. Essa é a solução prática adotada pela INSTRUÇÃO NORMATIVA N. 03, de 26 de abril de 2018 da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, no seu art. 24, a seguir reproduzido:

Art. 24. O instrumento convocatório **deverá** prever, também, que as empresas que apresentarem resultado igual ou menor que 1 (um), em qualquer dos índices referidos no art. 22 desta Instrução Normativa, quando da habilitação, deverão comprovar, considerados os riscos para a Administração, e, a critério da autoridade competente, o capital mínimo ou o patrimônio líquido mínimo, na forma dos §§ 2º e 3º, do art. 31 da Lei nº 8.666, de 1993, como exigência para sua habilitação, podendo, ainda, ser solicitada prestação de garantia na forma do § 1º do art. 56 da Lei nº 8.666, de 1993, para fins de contratação.

238. A consultoria **Zênite**, uma das mais renomadas em Licitações e Contratos Públicos do país, no Parecer/Doutrina 335/254/ABR/2015, intitulado “a exigência de índices contábeis como condição de habilitação em licitações públicas”, de lavra do Dr. Gustavo Henrique Carvalho Schiefler, recomenda que Municípios e Estados sigam as instruções de tal Instrução Normativa Federal, veja:

Registre-se que não é raro, tampouco indevido, que órgãos ou entidades da Administração Pública estadual e municipal se valham do conteúdo das normativas expedidas por órgãos da União para pautar sua atuação administrativa. Dessa sorte, **no que diz respeito ao objeto do presente parecer, é possível que as Administrações pertencentes às demais esferas federativas permitam, aos licitantes que não atenderem aos índices contábeis mínimos exigidos, a comprovação por vias alternativas, tal como previsto na Instrução Normativa MPOG/SLTI nº 2/10³⁹.**

Essa postura se coaduna com o inc. XXI do art. 37 da Constituição Federal, que restringe as exigências de qualificação econômica em licitação pública ao que for indispensável à garantia do cumprimento das obrigações. **Considerando-se que existem meios alternativos de comprovar a capacidade econômico-financeira, que, no mais das vezes, também podem assegurar o cumprimento das obrigações, o atendimento de índices contábeis pode ser dispensado.** Portanto, considera-se adequado proceder tal como estipula a Instrução Normativa MPOG/SLTI nº 2/10, ainda que o órgão ou a entidade da Administração não esteja a ela submetido.

239. Assim, deve-se incluir a possibilidade de qualificação econômica através do patrimônio líquido ou capital social mínimo de 10% do valor da sua proposta ou, ainda, a possibilidade de apresentação de garantia pela licitante, na forma do art. 58 c/c art. 96, da NLL.

³⁹ A IN 02/10, em relação à matéria em debate, foi sucedida pela IN 03/18.

VII. OUTRAS PREVISÕES

VI.A. SANCIONAMENTO

240. Frente ao exposto neste manual, ressalta-se a necessidade de impor sanção às empresas que participam do certame, mas não se habilitam, sobretudo aquelas com flagrante intenção de participar do certame com o único objetivo de baixar o preço do contrato.

241. A aplicação de sanções se justifica porque a participação frequente de empresas que vencerão o certame, sem ter capacidade técnica para cumprir o objeto, desestimula a participação de empresas aptas – que, na ampla maioria dos casos, acabam apresentado propostas mais altas do que as empresas inabilitadas – e prejudica a disputa genuína de preços, impedindo a obtenção da proposta mais vantajosa.

242. O art. 155 da Lei 14.133/2021 prevê a aplicação de sanção administrativa nos seguintes casos:

Art. 155. O licitante ou o contratado será responsabilizado administrativamente pelas seguintes infrações:

I - dar causa à inexecução parcial do contrato;

II - dar causa à inexecução parcial do contrato que cause grave dano à Administração, ao funcionamento dos serviços públicos ou ao interesse coletivo;

III - dar causa à inexecução total do contrato;

IV - deixar de entregar a documentação exigida para o certame;

V - não manter a proposta, salvo em decorrência de fato superveniente devidamente justificado;

VI - não celebrar o contrato ou não entregar a documentação exigida para a contratação, quando convocado dentro do prazo de validade de sua proposta;

VII - ensejar o retardamento da execução ou da entrega do objeto da licitação sem motivo justificado;

VIII - apresentar declaração ou documentação falsa exigida para o certame ou prestar declaração falsa durante a licitação ou a execução do contrato;

IX - fraudar a licitação ou praticar ato fraudulento na execução do contrato;

X - comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude de qualquer natureza;

XI - praticar atos ilícitos com vistas a frustrar os objetivos da licitação;

XII - praticar ato lesivo previsto no art. 5º da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.

243. Veja-se que a suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, prevista na Lei 8.666/1993, deixa de existir. Em vez disso, é incorporado o impedimento de licitar, previsto anteriormente no art. 7º da Lei 10.520/2002 (revogada pela Lei 14.133/2021).

244. É, pois, plenamente cabível a aplicação de sanção às empresas que participam da licitação e, no entanto, notadamente não são habilitadas para executar o contrato. Tal prática acaba se tornando frequente, o que desestimula a participação de empresas sérias e habilitadas, além de comprometer, colocando em risco a execução de um serviço essencial.

245. A possibilidade de aplicação de sanção nesses casos é entendimento consolidado pelo TCU, veja:

A não instauração de processo administrativo com vistas à aplicação de penalidade ao licitante que deixa de entregar a documentação de habilitação exigida no edital do pregão contraria o art. 7º da Lei 10.520/2002 e o art. 49, inciso II, do Decreto 10.024/2019. Acórdão 2146/2022-Plenário | Rel. AROLDO CEDRAZ

1.7.1. dar ciência à [omissis], com fundamento no art. 7º da Resolução-TCU 265/2014, que a ausência da adoção, pelos agentes públicos responsáveis pelo processo licitatório, das providências administrativas cabíveis para apuração da conduta de empresas participantes de pregão que, uma vez convocadas pelo pregoeiro, deixam de apresentar a documentação exigida no certame com vistas à aferição de suas propostas segundo os preços supostamente mais vantajosos para a Administração, a exemplo do verificado quanto aos itens 1 e 2 do Pregão Eletrônico [omissis] (SRP), constitui inobservância, por esses agentes, das medidas necessárias ao efetivo cumprimento do art. 7º da Lei 10.520/2002 para prevenção da conduta irregular desses participantes, podendo a conduta vir a ser objeto de sanção por este Tribunal. ACÓRDÃO DE RELAÇÃO 1999/2019 - PLENÁRIO | Rel. AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI

A aplicação da sanção de impedimento de licitar e contratar com a União, estados, Distrito Federal ou municípios, em face de irregularidade elencada no art. 7º da Lei 10.520/2002, não depende da comprovação de dolo ou má-fé. Requer tão somente a evidenciação da prática injustificada de ato ilegal tipificado nesse dispositivo legal. Acórdão 754/2015-Plenário | Rel. ANA ARRAES

246. À vista disso, cita-se o caso prático referente à Concorrência Eletrônica nº 01/2025, objetivando a contratação de empresa de engenharia especializada em serviços de coleta e destinação de resíduos no Município de Taboão da Serra/SP (P.A. nº 9.823/2025)⁴⁰. Após intensa disputa, a empresa vencedora provisória foi desclassificada por incapacidade técnica, e a segunda colocada foi inabilitada. O certame foi comprometido, evidenciando os riscos da participação de empresas inabilitadas na etapa de disputa de preços.

247. Ante ao exposto, deve ser prevista a possibilidade de imposição de sanções às empresas que participarem de certames sem possuírem capacidade técnica para a prestação dos serviços.

VI.B. INVIABILIDADE DA REALIZAÇÃO DE CERTAMES EXCLUSIVOS PARA ME E EPP

248. Trata-se do conhecido “tratamento favorecido e diferenciado” às ME’s e EPP’s previsto, genericamente, no art. 146, III, e art. 179, IX, da Constituição, e, especificamente, nos art. 47 a 49 da Lei Complementar n. 123/06, regulada pelo Decreto n. 8.538, de 06 de outubro de 2015.

249. A hipótese de “licitação exclusiva” está albergada no art. 48, I, da LC 123 e no art. 6º do referido Decreto:

LC 123

⁴⁰ Item 1 do Edital. Disponível em: <https://www.ts.sp.gov.br/portal/editais/0/1/463/>

Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública: (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014)

I - deverá realizar processo licitatório **destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte** nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais);(Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014)

Decreto 8.538

Art. 6º Os órgãos e as entidades contratantes deverão realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de **microempresas e empresas de pequeno porte** nos itens ou lotes de licitação **cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais)**.

250. Ocorre que, nos termos do art. 49, da LC n. 123/06, tal tratamento **não** pode ser dispensado **(i)** quando não houver um mínimo de três fornecedores competitivos enquadrados como ME e EPP sediados local ou regionalmente e **(ii)** quando o tratamento diferenciado **não for vantajoso** para a administração **pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado.**

251. No caso da contratação dos serviços de manejo de Resíduos dos Serviços de Saúde, deve-se, sempre, avaliar se não estão presentes as duas hipóteses obstadoras da licitação exclusiva, o que, aliás, é bastante frequente de acontecer.

252. **Primeiro**, por se tratar de serviços complexos, que exigem alta especialização para a efetiva prestação, é provável não existir no mínimo de três fornecedores que se enquadrem como de micro ou pequeno porte, em uma mesma localidade/região, hábeis à prestação dos serviços.

253. **Segundo**, a condição de exclusividade, nesses casos, prejudica o princípio da maior vantagem. Afinal de contas, quanto maior o número de licitantes, maior será a disputa de preços e, obviamente, menor será o preço dos serviços à Administração. Portanto, em se franqueando a possibilidade de participação de empresas não enquadráveis como ME e EPP, estar-se-á ampliando a competitividade do certame e viabilizando-se a obtenção da proposta mais vantajosa.

254. **Terceiro**, deve-se avaliar se, nos casos concretos, a exclusividade de licitação não estaria indo de encontro ao tratamento favorecido às ME's e EPP's. Afinal, o legislador garante o instituto do empate ficto, previsto no art. 44, §2º, da LC n. 123/06. É dizer, ao se afastar a exclusividade da licitação, alcançar-se não só o objetivo da "obtenção da proposta mais vantajosa", mas também o objetivo do "tratamento favorecido e diferenciado" às ME's e EPP's. Logo, deve-se avaliar a inexistência de justificativa plausível para vedar a participação da maior quantidade de empresas possíveis no certame, resguardando, sabiamente, as preferências e benefícios legais atribuídos para as ME's e EPP's, como o empate ficto.

255. **Quarto**, refere-se aqui a serviço de natureza essencial e de caráter compulsório, que deve ser prestado à população da melhor maneira possível. Com dito, restringir os serviços em tela à prestação

fornecida apenas por MEs e EPPs pode, com considerável probabilidade, resultar em uma queda significativa na competitividade do certame e, possivelmente, na qualidade do serviço final prestado.

256. Portanto, por se tratar de serviço público de caráter essencial e de relevante importância para a saúde pública local, devem ser observadas as previsões do art. 9º, I, “c”, da Lei n. 14.133/2021, que veda que o edital veicule exigências irrelevantes ou impertinentes com o objeto dos contratos e, conseqüentemente, deve-se avaliar, com seriedade, a (in)existência das condições legais que permitem a exclusividade de licitações para MEs e EPPs.

VIII. CONCLUSÃO

257. Ao longo deste manual, foram abordadas as principais diretrizes e considerações para a realização de processos licitatórios eficazes e em conformidade com a legislação vigente para a contratação de serviços de manejo de Resíduos de Serviços de Saúde (RSS).

258. A complexidade e a criticidade dos serviços de RSS demandam uma atenção especial em todas as fases do processo licitatório, desde a elaboração do orçamento estimado até as exigências de habilitação e a eventual aplicação de sanções. A garantia da competitividade, a busca pela proposta mais vantajosa e a asseguarção da qualidade do serviço são pilares essenciais para o sucesso dessas contratações, que impactam diretamente a saúde pública e o meio ambiente.

259. Destacou-se importantes aspectos indicados para o procedimento licitatório devido sobre tais contratações, assim como foram destrinchados os requisitos essenciais para a contratação de empresa devidamente habilitada e apta a executar os serviços com a segurança necessária.

260. Por fim, abordou-se a importância do sancionamento de empresas que agem de má-fé ou que não cumprem as exigências do certame, assim como a necessidade de avaliar criteriosamente a aplicação de tratamento favorecido para ME e EPP, considerando a vantajosidade e a não restrição da competitividade em serviços de natureza essencial como o manejo de RSS.

261. Em suma, a aplicação das boas práticas aqui delineadas visa a otimizar os processos licitatórios, garantindo a seleção de prestadores de serviços verdadeiramente aptos a desempenhar com excelência uma atividade de tamanha relevância.