



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

Processo nº: 1.041.506
Natureza: Denúncia
Relator: Conselheiro Mauri Torres
Denunciante: Julia Baliego da Silveira
Denunciada: Prefeitura Municipal de Senador Firmino
Edital: Pregão Presencial nº 025/2018

P A R E C E R

Excelentíssimo Senhor Conselheiro-Relator,

I. RELATÓRIO FÁTICO

Versam os presentes autos sobre **Denúncia** oferecida por Julia Baliego da Silveira (fls. 01/08), em face do **Processo Administrativo nº 029/2018 – Pregão Presencial nº 025/2018**, do tipo “menor preço por lote”, deflagrado pela Prefeitura de Senador Firmino, cujo objeto é o registro de preços para a aquisição de pneus e câmaras destinados aos veículos lotados em todas as Secretarias do Município.

Os documentos de fls. 09/70 instruíram a Denúncia, dentre eles a cópia do edital impugnado.

Nas fls. 71/72 consta relatório do Núcleo de Triagem dessa Corte.

O Conselheiro-Presidente determinou a autuação e distribuição, nos termos previstos no *caput* do art. 305 do RITCMG, fl. 73.

Após a devida distribuição, fl. 74, o Conselheiro-Relator determinou o envio dos autos à Unidade Técnica, que elaborou relatório de fls. 76/79.

Ato contínuo, o Conselheiro-Relator (fl. 81/83) determinou o encaminhamento dos autos o Ministério Público de Contas para emissão de parecer.

Assim é o relatório fático no essencial, passando-se à fundamentação.

II. FUNDAMENTAÇÃO

Busca-se o exame de legalidade do **Processo Administrativo nº 029/2018 – Pregão Presencial nº 025/2018**, instaurado pela Prefeitura Municipal de Senador Firmino, ora submetido ao crivo do Ministério Público de Contas por força de Denúncia formulada perante essa Egrégia Corte.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador *Marcílio Barenco Corrêa de Mello*

Sobre a função de controle externo e as competências conferidas ao Tribunal de Contas, a Magna Carta de 1988, assim como a Constituição do Estado de Minas Gerais, preconizam pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial. Abrangem, ainda, os aspectos de legalidade, legitimidade, economicidade e razoabilidade de atos capazes de gerar receita ou despesa pública.

No presente caso, a Denunciante apontou a existência de vício na fase de habilitação do Pregão nº 025/2018, referente à **exigência de apresentação de Certificado de Regularidade junto ao IBAMA, emitido em nome do fabricante**, conforme se verifica a seguir:

10 – ENVELOPE 02 – DOCUMENTAÇÃO DE HABILITAÇÃO

(...)

10.2 – Os documentos abaixo relacionados necessários à habilitação (...)

p) – Certificado de Regularidade junto ao IBAMA, Cadastro Técnico Federal, emitido em nome do FABRICANTE dos pneus, cadastro de fabricação de pneus e similares; De acordo com a Resolução CONAMA nº 416/2009, bem como, Instrução Normativa IN nº 01/2010 do IBAMA – Ministério do Meio Ambiente.

Sobre o tema em testilha, este Órgão Ministerial, em regra, possui o entendimento de que o edital de licitação deveria ter exigido o certificado de regularidade junto ao IBAMA somente do licitante vencedor, quando da assinatura do contrato com a Administração, a fim de assegurar a boa execução do objeto licitado.

Nesse sentido, a seguinte decisão dessa Egrégia Corte de Contas, prolatada nos autos de nº 851.044, na Sessão da Primeira Câmara de 10/11/2015, de relatoria do Conselheiro Cláudio Terrão, *in litteris*:

(...) De fato, a exigência de autorização de funcionamento ou certificação ambiental não está relacionada diretamente à promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

Não se busca a promoção da sustentabilidade nas contratações públicas por meio da fase de habilitação, porquanto esta é jungida a rígidas restrições legais por força do disposto no inciso XXI do art. 37 da Constituição da República.

É na escolha de produtos e serviços e na elaboração de projetos que privilegiam o menor impacto ambiental que a Administração Pública promoverá a sustentabilidade, respeitando, evidentemente, os princípios originalmente previstos na norma geral, em especial, o da economicidade e da busca pela maior vantagem na contratação.

Nesse passo, pouco importa que a promoção da sustentabilidade tenha sido objetivada como preceito legal às vésperas da publicação do edital, uma vez que a exigência de autorização de funcionamento ou de certificação ambiental consiste em imposição legal para o início e a manutenção do funcionamento das empresas cuja atividade seja a reforma de pneus.

Isso porque o serviço licitado – reforma de pneus – é prestado por estabelecimento cuja atividade depende de autorização ou licenciamento, por



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

força do disposto na Lei nº 6.398/81, conforme detalhado na informação técnica de fls. 79/86:

Na hipótese tratada nestes autos, verifica-se que a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que “dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências”, exige o seguinte:

Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento de órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis.

No âmbito do Estado de Minas Gerais, rege a matéria a Deliberação Normativa nº 74, de 9 de setembro de 2004, que ‘estabelece critérios para classificação, segundo o porte e potencial poluidor, de empreendimentos e atividades modificadoras do meio ambiente passíveis de autorização ou de licenciamento ambiental no nível estadual, determina normas para indenização dos custos de análise de pedidos de autorização e de licenciamento ambiental, e dá outras providências’.

Os arts. 1º e 2º da DN nº 74/2004, dispõem:

Art. 1º. Os empreendimentos e atividades modificadoras do meio ambiente sujeitas ao licenciamento ambiental no nível estadual são aqueles enquadrados nas classes 3, 4, 5 e 6, conforme a lista constante no Anexo Único desta Deliberação Normativa, cujo potencial poluidor/degradador geral é obtido após a conjugação dos potenciais impactos nos meios físico, biótico e antrópico, ressalvado o disposto na Deliberação Normativa CERH nº 7, de 4 de novembro de 2002.

Art. 2º. Os empreendimentos e atividades listados no Anexo Único desta Deliberação Normativa, enquadrados nas classes 1 e 2, considerados de impacto ambiental não significativo, ficam dispensados do processo de licenciamento ambiental no nível estadual, mas sujeitos obrigatoriamente à Autorização Ambiental de Funcionamento – AAF, pelo órgão ambiental competente, mediante cadastro iniciado pelo requerente junto à Superintendência Regional de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SUPRAM competente, acompanhado do Termo de Responsabilidade, assinado pelo titular do empreendimento e de Anotação de Responsabilidade Técnica ou equivalente do profissional responsável.

Da leitura destes dispositivos normativos, verifica-se que o empreendimento deve possuir licenciamento ambiental, quando enquadrado nas classes 3, 4, 5 e 6, ou, então, autorização ambiental de funcionamento, em se enquadrando nas classes 1 e 2.

Analisando a listagem das atividades contida no Anexo Único da DN 74/2004, verifica-se que a atividade “recauchutagem de pneumáticos”, objeto desta licitação, se insere dentre aquelas sujeitas à obtenção de licenciamento ou autorização ambiental de funcionamento. A particularidade do empreendimento, quanto à área e número de empregados, é que sujeitará a atividade a esta ou aquela exigência ambiental.

Assim, **sendo a obtenção de Certificado de Licenciamento Ambiental ou de Autorização Ambiental de Funcionamento condição sine qua non para o exercício da atividade de reforma de pneus, em virtude de imposição da lei, entendo que a Administração está obrigada a exigir a sua apresentação. Todavia, o Poder Público não está obrigado a fazer tal exigência na fase de habilitação, podendo fazê-lo no momento da**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

celebração do contrato, havendo ou não previsão expressa no ato convocatório.

Nesse sentido destaca decisão monocrática do Ministro do Supremo Tribunal Federal, Gilmar Mendes, nos autos do AI 837832-MG, segundo a qual a Administração pode exigir o licenciamento ambiental como condição de habilitação, por ser tal documento indispensável à garantia do cumprimento das obrigações:

Trata-se de agravo de instrumento contra decisão de inadmissibilidade de recurso extraordinário que impugna acórdão assim ementado:

“APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO ANULATÓRIA. DECISÃO DE INABILITAÇÃO EM PREGÃO. EXIGÊNCIA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL. DECRETO Nº 44.122/05. LITIGÂNCIA DE MÁ-FÉ. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO. No exercício de sua competência regulamentar, o Poder Executivo poderá exigir a apresentação de licenciamento ambiental para habilitação de empresa em licitação para aquisição de bens móveis, já que se afigura exigência de qualificação técnica que não implica discriminação injustificada entre os concorrentes, assegura a igualdade de condições entre eles e retrata o cumprimento do dever constitucional de preservação do meio ambiente.

A Administração Pública, além de observar a igualdade de condições a todos os concorrentes, também atenderá aos princípios da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo (art. 3º, Lei nº 8.666/93). A aplicação da pena por litigância de má-fé deve ser dada apenas nos casos de indubitosa prática de dolo processual. Recursos conhecidos, mas não providos” (fl. 339).

No recurso extraordinário, interposto com fundamento no artigo 102, III, “a”, da Constituição Federal, sustenta-se ofensa aos artigos 5º, XXXV, LIV e LV; 22, XXVII; 37, XXI e 93, IX, do texto constitucional. A recorrente alega, em síntese, que “a exigência constante do edital, bem como o Decreto Estadual nº 44.122/2005, padecem de evidente inconstitucionalidade, porque não pode o Estado de Minas Gerais criar exigências não previstas na lei nacional de licitações e contratos, menos ainda poderia fazê-lo por meio de Decreto”. Decido. O recurso não merece prosperar. Inicialmente, cumpre registrar que a jurisprudência deste Supremo Tribunal é firme no sentido de que a alegação de violação aos postulados da legalidade, da ampla defesa, do contraditório, do devido processo legal, da motivação dos atos decisórios e da prestação jurisdicional configura ofensa reflexa à Constituição Federal. Nesse sentido: AI-AgR 701.567, Rel. Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, DJe 27.8.2010; AI-AgR 728.267, Rel. Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, DJe 27.8.2010 e AI-AgR 702.750, Rel. Min. Ellen Gracie, Segunda Turma, DJe 6.8.2010. Ultrapassada essa questão, no que diz respeito à exigência de apresentação de licenciamento ambiental para a compra de produtos derivados de madeira e insumos pela Administração Pública Direta e Indireta do Estado de Minas Gerais, prevista no Decreto nº 44.122/05 e no Edital do Pregão em tela, o acórdão recorrido assim assentou: “Na verdade, foi lançando mão desta competência que o Estado expediu o Decreto impugnado pela apelante, que sem estipular exigências discriminatórias, mas no intuito de conferir segurança e eficácia ao projeto de política ambiental, afinando-o com o interesse público, dispôs que a Administração Pública Estadual somente poderá adquirir produtos derivados de madeira se o fornecedor demonstrar certidão de regularidade ambiental. Tal exigência não ofende a igualdade de condições entre os concorrentes, permite a competitividade entre os interessados, imprescindível na licitação, e abarca os princípios da impessoalidade e igualdade ou isonomia, a serem observados pelo administrador público. Sendo assim, a exigência hostilizada pela apelante não atenta contra os princípios que regem a atividade licitatória; pelo contrário, tende a promover a defesa e preservação do meio ambiente, que é um dever precípuo do Poder Público e da coletividade



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

(art. 225 da CF/88), de competência comum a todos os entes federados (art. 23, VI da CF/88)". O acórdão recorrido, portanto, está em sintonia com a jurisprudência da Corte, no sentido de que **exigências de qualificação técnica e econômica podem ser estipuladas, desde que indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações**. Nesse sentido: ADI nº 2716, Rel. Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, DJe 7.3.2008 e ADI nº 3070, Rel. Min. Eros Grau, DJe 19.12.2007. Ademais, para se chegar a conclusão contrária à adotada pelo acórdão recorrido, faz-se imprescindível o reexame de normas locais e a interpretação de cláusulas editalícias, providências vedadas em sede recurso extraordinário, nos termos das Súmulas 280 e 454 do STF. Ante o exposto, nego seguimento ao recurso (arts. 21, § 1º, do RISTF e 557, caput, do CPC). Publique-se. Brasília, 15 de fevereiro de 2011. Ministro GILMAR MENDES Relator Documento assinado digitalmente. (AI 837832, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 15/02/2011, publicado em DJe-037 DIVULG 23/02/2011 PUBLIC 24/02/2011).

Em razão disso, **discordo da Unidade Técnica quanto à obrigatoriedade de se exigir referidos documentos na fase de habilitação, podendo a Administração postergar sua apresentação ao momento da contratação**, independentemente de haver previsão expressa no edital, por ser uma imposição da lei.

Mostra-se, inclusive, ser mais vantajosa para a Administração a exigência do sobredito documento como condição de contratação, pois, nesse caso, permite-se a participação de empresas que ainda não obtiveram o documento, mas que poderão consegui-lo antes da celebração do contrato. Tal medida amplia o número de interessados e aumenta a competitividade, possibilitando que o Poder Público consiga melhores preços.

Pelo exposto, resta claro, portanto, que a Administração não está obrigada a incluir, no edital do Pregão Presencial nº 021/2011, cláusula exigindo, para fim de habilitação, a apresentação de licenciamento ambiental ou autorização ambiental de funcionamento, razão pela qual afasto a irregularidade. (...) (grifo nosso).

Todavia, embora fosse mais pertinente estabelecer tal imposição apenas em relação ao vencedor do certame, verifica-se que a exigência de certificado de regularidade da empresa fabricante dos pneus perante o IBAMA, na fase de habilitação, não merece ser considerada falha restritiva ao caráter competitivo da licitação, no caso específico dos autos, diante das normas de defesa do meio ambiente atualmente em vigor.

Na verdade, **conforme a natureza do objeto licitado**, a Administração passa a ter a prerrogativa e o dever legal e moral de exigir nas contratações públicas critérios de sustentabilidade socioambiental, entre eles o registro no cadastro técnico federal, acompanhado do respectivo certificado de regularidade válido.

Efetivamente, o art. 3º, *caput*, da Lei federal nº 8.666/93 estabelece como uma das finalidades da licitação o **desenvolvimento nacional sustentável**, ou seja, além de optar pela proposta mais vantajosa e respeitar a isonomia entre os licitantes, devem ser atendidas às leis e normas ambientais sem prejuízo dos demais normativos. Veja-se:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (...) (grifo nosso).

De acordo com a norma inscrita no art. 225, *caput*, da Constituição da República de 1988:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. (...) (grifo nosso).

Destaca-se, também, o art. 170, inciso VI, da Carta Maior:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; (...) (grifo nosso).

Convém lembrar que a Lei federal nº 6.938/1981 dispôs sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, nos seguintes termos:

Art 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

I - meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas;

II - degradação da qualidade ambiental, a alteração adversa das características do meio ambiente;

III - poluição, a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente:

- a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população;
- b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas;
- c) afetem desfavoravelmente a biota;
- d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente;
- e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador *Marcílio Barenco Corrêa de Mello*

IV - poluidor, a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por **atividade causadora de degradação ambiental**;

V - recursos ambientais: a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora. (grifo nosso).

Art. 10 - A construção, instalação, ampliação e funcionamento de **estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental.** (...) (grifo nosso).

A Resolução CONAMA nº 258/1999 traz as seguintes orientações:

Art.1º - As empresas fabricantes e as importadoras de pneumáticos para uso em veículos automotores e bicicletas ficam obrigadas a coletar e dar destinação final, ambientalmente adequada, aos pneus inservíveis existentes no território nacional, na proporção definida nesta Resolução relativamente às quantidades fabricadas e/ou importadas.

Parágrafo único. As empresas que realizam processos de reforma ou de destinação final ambientalmente adequada de pneumáticos ficam dispensadas de atender ao disposto neste artigo, exclusivamente no que se refere a utilização dos quantitativos de pneumáticos coletados no território nacional. (Grifo nosso).

Portanto, **exigir certificado do IBAMA em nome do fabricante nos casos de licitação que envolva a aquisição de pneumáticos não pode ser caracterizada como restrição ao caráter competitivo do certame,** uma vez que o controle da poluição e a defesa do meio ambiente encontram-se contemplados na Constituição da República de 1988, na Lei federal nº 6.938/1981 e na Resolução CONAMA nº 258/1999.

A exigência deve ser considerada prova de atendimento de requisito previsto em lei especial, conforme disposição contida no art. 30, inciso IV, da Lei federal nº 8.666/93:

Art 30 - A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

(...)

IV - **prova de atendimento de requisitos previstos em lei especial,** quando for o caso. (...) (grifo nosso).

A título de ilustração, o seguinte trecho do Parecer nº 13/2014 da Advocacia Geral da União – Procuradoria-Geral Federal, Departamento de Consultoria – Câmara Permanente de Licitações e Contratos, disponível em www.agu.gov.br, nos termos abaixo transcritos:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

(...)

20. Preliminarmente, se faz necessário colocar em perspectiva o arcabouço jurídico que deu origem às licitações sustentáveis.

21. **A Constituição Federal de 1988 traz algumas disposições que tratam da**

defesa do meio ambiente.

22. **Pode-se afirmar que o art. 225 é a principal delas. Esse dispositivo constitucional afirma que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo, para as presentes e futuras gerações.**

23. Mas há também o artigo 1706, que trata dos princípios gerais da atividade econômica, que por sua vez se encontra no título Da Ordem Econômica e Financeira. **O artigo 170 dispõe que a ordem econômica observará, entre outros, o princípio da defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação.**

24. **No âmbito da legislação ordinária, ainda em relação à defesa do meio ambiente, vale destacar, em especial para o caso ora em análise, a Lei nº 6.938, de 1981 (Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação), a qual foi recepcionada pela atual Constituição Federal.**

25. **É essa lei que exige o registro obrigatório de pessoas físicas ou jurídicas que se dedicam a Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental e Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais no Cadastro Técnico Federal, sob a administração do IBAMA.**

26. É também essa lei que institui a Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental - TCFA, cujo fato gerador é o exercício regular do poder de polícia conferido ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA para controle e fiscalização das atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos naturais, bem como a obrigação de o sujeito passivo da TCFA entregar, até o dia 31 de março de cada ano, o relatório das atividades exercidas no ano anterior, cujo modelo será definido pelo IBAMA, para o fim de colaborar com os procedimentos de controle e fiscalização.

27. Saindo um pouco da defesa do meio ambiente e entrando na seara das contratações públicas, vale retornar à Constituição Federal para destacar o teor do art. 37, inciso XXI, o qual dispõe que:

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.

28. No âmbito da legislação ordinária, ainda em relação às contratações públicas, não se poderia deixar de fazer referência à Lei nº 8.666, de 1993, a qual regulamenta o dispositivo constitucional acima transcrito.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador *Marcílio Barenco Corrêa de Mello*

29. Aqui começa a relação entre as contratações públicas e a defesa do meio ambiente.

(...)

30. Já havia na Lei nº 8.666, de 1993 a previsão no art. 6º, inciso IX, de que o Projeto Básico deveria, entre outros elementos, ser elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento.

31. Era uma previsão muito tímida a respeito do tema. Até porque, aplicava-se apenas para obras e serviços, já que somente para essas contratações é que se exigia elaboração de Projeto Básico. Tanto que o dispositivo fala em "impacto ambiental do empreendimento". Para compras, bastava a descrição detalhada do bem a ser adquirido e não se levava em consideração qualquer impacto socioambiental do consumo desses bens.

32. **Em determinado momento começou um movimento para inclusão de critérios de sustentabilidade ambiental nas contratações públicas.** Tal iniciativa, salvo engano, partiu mais incisivamente do movimento iniciado pela Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P), tendo em vista que uma de suas vertentes eram exatamente as Licitações Sustentáveis.

33. Esse movimento deu origem à Instrução Normativa nº 1, de 2010 da SLTI/MP (dispõe sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional) e ao Guia Prático de Licitações Sustentáveis da CJU/SP.

34. Muito se questionou a respeito da legalidade da inclusão de exigências de critérios de sustentabilidade socioambiental nas contratações públicas, pois não havia lei definindo a obrigatoriedade e como essas exigências seriam cobradas. Havia também a questão do custo dos produtos sustentáveis, uma vez que, na maioria dos casos, o valor dos produtos sustentáveis eram superiores aos valores dos bens que não seguiam esses critérios.

35. Felizmente chegaram à conclusão de que o Estado, com o seu poder de compra, poderia influenciar nessa questão. Quanto mais o Estado investisse nesse setor, mais produção haveria e a tendência era os custos baixarem, com benefícios socioambientais para toda a sociedade.

36. **Tratou-se mais uma vez da utilização das licitações como um importante instrumento de viabilização de políticas públicas,** como já ocorria, por exemplo, com os incentivos às microempresas e empresas de pequeno porte, com muito sucesso, diga-se de passagem.

37. Nesse momento, houve uma capacitação nacional dos gestores públicos na área das contratações sustentáveis. A capacitação foi promovida pela SLTI/MP em articulação com o Ministério do Meio Ambiente e com a AGU. Depois se seguiram diversos outros movimentos de capacitação locais e regionais.

38. O Tribunal de Contas da União passou também a dar sustentação à inclusão de critérios de sustentabilidade socioambiental nas contratações públicas. Começou, assim, não só a aceitar as exigências de tais critérios, como a cobrar tais condutas nos relatórios de gestão que devem ser apresentados pela Administração para julgamento das contas anuais.

39. **Com o advento da Lei nº 12.349, de 2010, que incluiu no art. 3º da Lei nº 8.666, de 1993, como princípio da licitação, a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, tudo ficou mais claro e rígido.**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

40. Nessa época, houve também o advento da Lei nº 12.187, de 2009 (Política Nacional sobre Mudança do Clima) e da Lei nº 12.305, de 2010 (Política Nacional de Resíduos Sólidos).

41. Com efeito, o TCU passou a cobrar rigidamente diversas condutas da Administração na área de sustentabilidade sócio ambiental e passou a exigir nos relatórios de gestão as justificativas para a não realização dessas condutas.

(...)

43. Posteriormente, com o advento do Decreto nº 7.746, de 2012, que regulamentou o art. 3º da Lei nº 8.666, de 1993 nessa parte (promoção do desenvolvimento nacional sustentável), não havia mais dúvidas a respeito da legalidade e obrigatoriedade dessas exigências nas contratações públicas, desde que elas respeitassem determinados critérios e não violassem um dos princípios mais caros em licitações públicas, qual seja o princípio da isonomia, que tem por fim a preservação do caráter competitivo do certame.

44. Enfim, atualmente, a inclusão de critérios de sustentabilidade socioambiental nas contratações públicas é obrigação da Administração, devendo a Advocacia Pública no exercício de suas funções de assessoria e consultoria jurídicas cobrar o cumprimento das normas que determinam essa conduta da Administração.

(...)

50. Diante de todas as normas de defesa do meio ambiente citadas neste parecer, a Administração tem a prerrogativa e o dever legal e moral de somente adquirir produtos de procedência legal. Uma das formas de comprovação da legalidade da procedência do produto é a comprovação de registro do fabricante do produto no Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais, acompanhado do respectivo Certificado de Regularidade válido, nos termos do art. 17, inciso II, da Lei nº 6.938, de 1981 e da regulamentação pelo IBAMA, sob pena de não aceitação da proposta (atualmente o tema é regulamentado pela Instrução Normativa nº 6, de 15 de março de 2013, devendo o Guia ser atualizado nessa parte).

51. A Administração não é obrigada a adquirir produtos de procedência duvidosa, ou seja, de fabricantes que não se encontrem regulares com o CTF do IBAMA (quando exigido), diante da potencialidade lesiva desses produtos. O Guia traz essa assertiva no seguinte sentido:

- O registro do fabricante no Cadastro Técnico Federal- CTF assegura que o processo de fabricação ou industrialização de um produto, em razão de seu impacto ambiental (atividade potencialmente poluidora ou utilizadora de recursos ambientais), está sendo acompanhado e fiscalizado pelo órgão competente.

(...)

62. Por fim, com relação à crítica feita de a exigência de regularidade da inscrição do fabricante do produto no CTF se tratar de exigência de conduta de terceiros no certame, cabe uma reflexão a respeito de tal crítica.

63. Preliminarmente cabe esclarecer que o site do IBAMA permite consulta pública ao Cadastro Técnico Federal. Quem tem certificado digital acessa a consulta pública com ele. Mas existe a hipótese de acessar sem certificado digital também. Ou seja, o pregoeiro poderá, no certame ou em diligência, verificar a regularidade do fabricante do produto oferecido no CTF. O link para consulta ao site do IBAMA é:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

<https://servicos.ibama.gov.br/ctf/publico/certificado> regularidade consulta.php.

64. Ou seja, o pregoeiro terá totais condições de, por si só, verificar a regularidade do fabricante do produto oferecido pela licitante no site do IBAMA. Essa situação enfraquece a alegação de se tratar de uma exigência de conduta de terceiros no certame.

65. **Ademais, ainda com relação a essa crítica (exigência de conduta de terceiros), é preciso entender que se está a falar do que se denomina a "cadeia do bem" ou "o rastreamento da legalidade ambiental da cadeia produtiva do bem que será adquirido pela Administração Pública". A Administração Pública contratante exige do licitante/fornecedor, o licitante exige do fabricante do produto e toda a sociedade ganha com isso.**

66. É uma situação semelhante à da compra de madeira para fabricação de móveis ou qualquer outro produto de origem florestal. Essa matéria prima terá sempre que vir acompanhada da comprovação de sua origem legal. A Administração somente deve comprar produto de origem florestal quando o fornecedor comprovar a origem legal desse produto.

67. Nessa esteira, o fornecedor que participa de licitações deverá exigir a comprovação da regularidade no CTF sempre que comprar produtos de seu fabricante, quando a legislação exigir que esse fabricante seja cadastrado no CTF em relação a esse produto. Se o fabricante do produto porventura se negar a se regularizar ou manter-se regularizado, deve o fornecedor/licitante descartar esse fabricante e buscar outro que comprove sua condição de regularidade, pelo menos se esse fornecedor tiver a intenção de contratar com a Administração Pública.

68. Somente assim, com a "cadeia do bem" ou "o rastreamento da legalidade ambiental da cadeia produtiva do bem que será adquirido pela Administração Pública", será possível cumprir o desiderato de promover o desenvolvimento nacional sustentável, erigido a princípio da licitação, por força da alteração do art. 3º da Lei nº 8.666, de 1993, pela Lei nº 12.349, de 2010.

(...)

69. Por outro lado, **não custa lembrar que alguns critérios de sustentabilidade ambiental podem ser cobrados como requisitos de habilitação.**

(...)

86. Ademais, **a afirmação de que os artigos 27 a 31 da Lei Geral de Licitações e Contratos enumeram um rol exaustivo de documentos que poderão ser exigidos na etapa de habilitação das candidatas à contratação não é de todo correta. Pelo menos dois dos dispositivos citados dão abertura para inclusão de diversos documentos e comprovações, desde que essas exigências sejam previstas em lei especial, tenham pertinência com a contratação a ser realizada e não frustrem desarrazoadamente a isonomia e o caráter competitivo do certame. Ou seja, não pode o Edital inovar nos requisitos de habilitação, quando essa exigência não encontrar suporte em lei.**

87. **Os dispositivos são o art. 30, IV e o art. 28, V, da Lei nº 8.666, de 1993,** já citados linhas acima. Vejamos:

Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

[...]

IV – prova de atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso.

Art. 28. A documentação relativa à habilitação jurídica, conforme o caso, consistirá em:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

(...) *V - decreto de autorização, em se tratando de empresa ou sociedade estrangeira em funcionamento no País, e ato de registro ou autorização para funcionamento expedido pelo órgão competente, quando a atividade assim o exigir.*

88. **A exigência de inscrição no CTF é um requisito previsto em lei especial e é também ato de registro para funcionamento expedido pelo órgão competente.** Se tem registro regular, muito bem. Nada acontece. Se não tem registro regular, a empresa deve ser autuada pelo IBAMA.

89. A empresa que esteja obrigada pela legislação e não se cadastra no CTF está funcionando irregularmente. Não se pode dar interpretação tão restritiva ao inciso V do art. 28 da Lei nº 8.666, de 1993. Também não se está dando interpretação ampliativa. **O que se pretende é apenas interpretar o referido dispositivo diante do novo e atual contexto de necessidade de cumprir o princípio insculpido no art. 3º da Lei nº 8.666, de 1993, de promoção do desenvolvimento nacional sustentável.** (...) (grifo nosso).

Transcreve-se, ainda, a seguinte decisão prolatada por essa Egrégia Corte de Contas, nos autos de nº 880.024, na Sessão da Primeira Câmara de 30/4/2013, de relatoria do Conselheiro Wanderley Ávila, *in litteris*:

(...) 1) **Exigência de apresentação do certificado do IBAMA atinentes às empresas fabricantes dos pneus** comprovando a destinação final de forma ambientalmente correta, nos termos da Resolução CONAMA nº 258/99.

O órgão técnico concluiu na análise inicial, fl. 43, que o edital, item 8.5.3, fl. 07, exigia indevidamente a apresentação de certificado do IBAMA, ao argumento de que somente os fabricantes e importadores de pneus possuem o documento, excluindo, assim, a participação de revendedores no certame.

Em defesa, os responsáveis, às fl. 61/63, discordam esclarecendo que o IBAMA, diante da Resolução do CONAMA nº 258, de 26/08/1999, não fornece a certidão apenas aos fabricantes e importadores, mas a todo e qualquer cidadão que visite o *site* oficial, bastando que se tenha conhecimento do CNPJ do fabricante ou importador para o qual revende.

Em seu novo exame, fl.296/303, **o órgão técnico assinalou que, de fato, qualquer pessoa, inclusive os revendedores, que tenham em mãos o CNPJ do fabricante ou importador podem obter, de forma fácil e gratuita, a certidão de regularidade do IBAMA, utilizando o mencionado site oficial. Concluiu, assim, que a exigência da certidão do IBAMA não restringe o caráter competitivo do certame, não havendo, portanto, irregularidade em questão.**

De fato, como ressalta o órgão técnico, em seu reexame, referida exigência, como instrumento de enorme importância nos esforços de proteção ao meio ambiente, homenageia a licitação sustentável, hoje de grande repercussão no cenário mundial. Assim, deve ser observado o zelo da Administração em exigir o certificado do IBAMA nos casos de licitação que envolva a aquisição de pneumáticos.

É de se concluir, portanto, que o Edital do Pregão Presencial nº 18/2012, editado em substituição ao Pregão Presencial nº 28/2011, não apresenta irregularidades quanto a este quesito. (...) (grifo nosso).

A decisão prolatada nos autos de nº 932.837, na Sessão da Segunda Câmara de 04/11/2014, de relatoria do Conselheiro Gilberto Diniz, também abordou a matéria, nos seguintes termos:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

(...) Inicialmente, cumpre assentar que os procedimentos licitatórios devem primar pela estrita observância dos princípios que lhe são correlatos, notadamente os da universalidade e da isonomia. Assim, devem ser rechaçados quaisquer requisitos e exigências que venham a restringir a ampla competitividade.

Numa análise preliminar, verifiquei que **o edital do pregão ora examinado, além da documentação referente à habilitação jurídica, à regularidade fiscal e trabalhista e à qualificação econômico-financeira, exige, para fins de habilitação, a apresentação de Certidão Negativa de Débitos Florestais, Certidão do Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável- SEMAD e Autorização Ambiental de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SEMAD**, conforme previsto nas alíneas “c”, “d” e “e” do subitem 10.6.3 do ato convocatório.

O subitem 10.6.3 do edital prevê:

10 – DA HABILITAÇÃO

(...)

10.6.3 – DOCUMENTOS COMPLEMENTARES:

(...)

C) CERTIDÃO NEGATIVA DE DÉBITOS FLORESTAIS.

D) CERTIDÃO DO ESTADO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL – SEMAD.

E) AUTORIZAÇÃO AMBIENTAL DE ESTADO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL – SEMAD.

Como se vê, **o edital exige, para fins de habilitação, que tanto os licitantes que apresentarem propostas para o fornecimento de pneus e câmara de ar, como os licitantes que oferecerem propostas para a prestação de serviços de reforma de pneus teriam que apresentar Certidão Negativa de Débitos Florestais, Certidão do Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável- SEMAD e Autorização Ambiental de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SEMAD.**

Com efeito, o inciso IV do art. 30 da Lei nº 8.666, de 1993, aplicável subsidiariamente ao pregão, por força do disposto no art. 9º da Lei nº 10.520, de 2002, estabelece:

Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

...

IV – prova de atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso.

Dessa forma, **a lei permite que Administração Pública exija, para habilitação, licenciamento ambiental ou autorização ambiental de funcionamento, observada a legislação específica para o caso.**

Cabe, então, perquirir quando tal exigência é permitida, e não se torna cláusula restritiva à ampla participação no certame, por não se coadunar com o objeto licitado.

A Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que “dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências”, estabelece:

Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento de órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis.

No âmbito do Estado de Minas Gerais, foi editada, pelo Conselho Estadual de Política Ambiental – COPAM, a Deliberação Normativa nº 74, de 9 de setembro de 2004, que “estabelece critérios para classificação, segundo o porte e potencial poluidor, de empreendimentos e atividades modificadoras do meio ambiente passíveis de autorização ou de licenciamento ambiental no nível estadual, determina normas para indenização dos custos de análise de pedidos de autorização e de licenciamento ambiental, e dá outras providências”, cujos arts. 1º e 2º determinam:

Art. 1º. Os empreendimentos e atividades modificadoras do meio ambiente sujeitas ao licenciamento ambiental no nível estadual são aqueles enquadrados nas classes 3, 4, 5 e 6, conforme a lista constante no Anexo Único desta Deliberação Normativa, cujo potencial poluidor/degradador geral é obtido após a conjugação dos potenciais impactos nos meios físico, biótico e antrópico, ressalvado o disposto na Deliberação Normativa CERH nº 7, de 4 de novembro de 2002.

...

Art. 2º. Os empreendimentos e atividades listados no Anexo Único desta Deliberação Normativa, enquadrados nas classes 1 e 2, considerados de impacto ambiental não significativo, ficam dispensados do processo de licenciamento ambiental no nível estadual, mas sujeitos obrigatoriamente à Autorização Ambiental de Funcionamento – AAF, pelo órgão ambiental competente, mediante cadastro iniciado pelo requerente junto à Superintendência Regional de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SUPRAM competente, acompanhado do Termo de Responsabilidade, assinado pelo titular do empreendimento e de Anotação de Responsabilidade Técnica ou equivalente do profissional responsável.

Como se vê, os empreendimentos enquadrados nas classes 3, 4, 5 e 6 devem possuir licenciamento ambiental, e aqueles enquadrados nas classes 1 e 2, autorização ambiental de funcionamento.

De acordo com a listagem das atividades contida no Anexo Único da mencionada deliberação normativa, as atividades de “fabricação de pneumáticos, câmaras-de-ar e de material para acondicionamento de pneumáticos” e de “recauchutagem de pneumáticos” dependem de licenciamento ou autorização ambiental de funcionamento.

Sobre o tema, Marçal Justen Filho assevera:

Quando o objeto do contrato envolver bens ou atividades disciplinados por legislação específica, o instrumento convocatório deverá reportar-se expressamente às regras correspondentes. (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 14 ed. São Paulo: Dialética, p. 463).

No caso em tela, entendo cabível a exigência de regularidade ambiental para licitantes que prestam os serviços de “Reforma de pneus e câmaras de ar”, conforme previsto na Deliberação Normativa nº 74, de 2004, por meio da apresentação de “Certidão do Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável” e “Autorização Ambiental de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável” (subitem 10.6.3, “d” e “e”, fl. 37).

Todavia, tal exigência não se coaduna com a atividade de fornecimento de pneus e câmaras de ar, motivo pelo qual entendo irregular a mencionada condição para habilitação dos fornecedores, prevista nas alíneas “d” e “e” do subitem 10.6.3 do edital. (...) (Grifo nosso).

Logo, embora fosse mais pertinente exigir o certificado de regularidade do fabricante dos pneus perante o IBAMA apenas em relação ao vencedor do certame,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

entende-se correta a exigência contida no edital, considerando os critérios e práticas de sustentabilidade socioambientais.

Desse modo, o Ministério Público de Contas não apurou irregularidades que pudessem macular o Pregão nº 025/2018, entendendo como exaurido o controle da legalidade realizado por essa Corte, tendo assim o feito cumprido seu objetivo pleno para o qual fora constituído.

III. CONCLUSÃO

Ex positis, **OPINA** o representante deste Ministério Público Especial, as medidas abaixo que ora se impõem, a serem determinadas por esse ilustre Conselheiro-Relator, como seguem:

- a) **EXTINÇÃO DO FEITO COM JULGAMENTO DE MÉRITO**, nos termos do art. 196, § 2º da Resolução TCE nº 12/2008 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais);
- b) ato contínuo, pugna pelo **ARQUIVAMENTO DOS AUTOS**, nos termos do artigo 176, inciso IV da Resolução TCE nº 12/2008 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais).

É o **PARECER CONCLUSIVO** ministerial que se faz.

Entranhe-se, registre-se, certifique-se e encaminhem-se à Coordenadoria de Apoio Operacional do Ministério Público de Contas, visando à tramitação de praxe.

Belo Horizonte, 26 de junho de 2018.

Marcílio Barenco Corrêa de Mello
Procurador do Ministério Público de Contas
(Documento assinado digitalmente)