

AUTOS DO PROCESSO Nº: 1066574 – 2019 (Denúncia)

1 – DA IDENTIFICAÇÃO DO OBJETO

Tratam os autos de Denúncia formulada por **JULIA BALIEGO DA SILVEIRA**, com pedido de suspensão liminar da licitação, em face do Edital de Licitação referente ao Processo Licitatório nº 027/2019, Pregão Presencial nº 014/2019, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Itinga/MG, objetivando registrar preços para futura e eventual aquisição de pneus, câmaras, protetores para câmara, lubrificantes, equipamentos e afins para atender as necessidades da frota municipal e órgãos conveniados.

2 - DOS FATOS, DA FUNDAMENTAÇÃO E DA DELIMITAÇÃO DA ANÁLISE

A Denúncia, às fls. 01 a 08, acompanhada dos documentos de fls. 09/64, noticia a ocorrência de irregularidade no instrumento convocatório, referente à exigência de apresentação do certificado de regularidade junto ao Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) em nome dos fabricantes dos pneus.

Conforme determinação de fl. 67, exarada pelo Conselheiro Presidente Mauri Torres, os autos foram autuados como Denúncia e distribuídos ao Conselheiro Cláudio Terrão (fl. 68), que, às fls. 69/70, determinou a intimação do Sr. Adhemar Marcos Filho, Prefeito Municipal de Itinga, e da denunciante, a respeito do teor de sua decisão, que indeferiu a liminar requerida pela denunciante.

O Relator, às fls. 69/70, em ato contínuo ao da intimação, determinou que os autos fossem remetidos a esta Unidade Técnica para exame da denúncia e de todo ato convocatório. Em seguida, que os autos fossem encaminhados ao Ministério Público de Contas para se manifestar de acordo com o artigo 61, §3, do Regimento Interno.

Assim, passa-se ao exame da denúncia e de todo o ato convocatório em face da Cartilha intitulada “Principais irregularidades encontradas em editais de licitação – Pneus”.

2.1 – DA DENÚNCIA

2.1.1. Quanto à exigência de apresentação do certificado de regularidade junto ao Ibama em nome do fabricante dos pneus

A denunciante alegou que o edital em exame é restritivo, uma vez que exige a apresentação de certificado de regularidade junto ao Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) em nome do fabricante, o que contraria o artigo 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, bem como o artigo 3º, inciso II, da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002.

Nesse sentido, afirmou a denunciante, fls. 02/03:

[...]

A exigência de apresentar Certificado de Regularidade junto ao IBAMA **em nome do fabricante**, priva muitos licitantes de participarem do evento, pois, muitas empresas trabalham com pneus de origem estrangeira e, portanto, não conseguem obter regularização junto a um órgão nacional (Ibama).

O mais adequado seria exigir tal certificado do IMPORTADOR, ou do próprio LICITANTE, que possuem sede no Brasil, mas jamais de um fabricante, pois tal exigência tornará o pregão restritiva a participação de empresas que só trabalham com pneus nacionais, indo de encontro com o caráter isonômico e competitivo da licitação.

Além do mais, essa exigência é ilegal, uma vez que a Lei 8.666/93 (art. 27 e seguintes) limita os documentos exigíveis, não mencionando este documento, uma vez que a lei é restritiva e não exemplificativa. A **Súmula nº 15 do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO diz que em procedimento licitatório, é vedada a exigência de qualquer documento que configure compromisso de terceiro alheio à disputa e na Súmula nº 17 diz que não é permitido exigir-se, para fins de habilitação, certificações de qualidade ou quaisquer outras não previstas em lei.**

[...]

Exigir que o licitante apresente Certificado de Regularidade junto ao IBAMA do Fabricante é restringir a participação e configura compromisso de terceiro alheio a disputa. Ademais, mesmo que esse Certificado seja exigível para o fabricante, o revendedor não tem acesso a ele e como já dito anteriormente, o fabricante é pessoa alheia ao certame e muitos estão localizados fora da jurisdição do IBAMA.

[...]

ANÁLISE

Em relação ao edital, constata-se que foi inserida no item 7.2.3, subitem 7.2.3.3, fl. 29, a seguinte exigência:

7.2.3 – QUALIFICAÇÃO DECLARAÇÃO DE CARÁTER GERAL

7.2.3.3 – 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 do CONAMA nº 416/2009, bem como, Instrução Normativa IN nº 01/2010 do IBAMA – Ministério do Meio Ambiente, como critério de aceitabilidade da proposta quando o licitante não for o fabricante, mas sim revendedor, distribuidor ou comerciante em geral e não desempenham diretamente atividades poluidoras ou utilizadoras de recursos ambientais.

OBS: Exigência do certificado em consonância com a decisão favorável do Tribunal de Contas de Estado de Minas Gerais, notadamente do Processo nº 923.974 (apensado ao 912.356) conforme decisão abaixo colacionada, Processo nº 924.229.

Sobre a questão posta em tela, o Relator, em decisão liminar, fls. 69/70, entendeu que a exigência em comento não é irregular, a saber:

O tema já foi submetido à apreciação desta Corte de Contas em outras oportunidades, tendo sido considerada improcedente a imputação de irregularidade, uma vez que as exigências como a que consta no edital em comento estão previstas nas normas de prevenção e proteção ambiental e de controle às atividades potencialmente poluidoras. Eis alguns exemplos de acórdãos proferidos pelos colegiados no sentido da regularidade da exigência da certificação de regularidade junto aos órgãos ambientais:
[...]

À vista dos precedentes citados, considero que não restou demonstrada a probabilidade do direito alegado e **indefiro a liminar requerida pela denunciante**, sem prejuízo do exercício do controle de legalidade pelo Tribunal. (destaque nosso)

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, *in verbis*:

Art 9º - São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:

[...]

VIII - o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental;

[...]

Art. 17. Fica instituído, sob a administração do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA: (Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989)

I - Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental, para registro obrigatório de pessoas físicas ou jurídicas que se dedicam a consultoria técnica sobre problemas ecológicos e ambientais e a indústria e comércio de equipamentos, aparelhos e instrumentos destinados ao controle de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras; (Incluído pela Lei nº 7.804, de 1989)

II - Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais, para **registro obrigatório de pessoas físicas ou jurídicas que se dedicam a atividades potencialmente poluidoras e/ou à extração, produção, transporte e comercialização de produtos potencialmente perigosos ao meio**

ambiente, assim como de produtos e subprodutos da fauna e flora. (Incluído pela Lei nº 7.804, de 1989) (Destacamos).

Cumpra aqui asseverar que a Resolução nº 416, de 30 de setembro de 2009¹, elaborada pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), ao tratar da prevenção à degradação ambiental causada por pneus inservíveis e sua destinação ambientalmente adequada, e dar outras providências, assim dispõe:

Art. 1º Os fabricantes e os importadores de pneus novos, com peso unitário superior a 2,0 kg (dois quilos), ficam obrigados a coletar e dar destinação adequada aos pneus inservíveis existentes no território nacional, na proporção definida nesta Resolução.
[...]

Art. 4º Os fabricantes, importadores, reformadores e os destinadores de pneus inservíveis deverão se inscrever no Cadastro Técnico Federal - CTF, junto ao IBAMA.

Art. 5º Os fabricantes e importadores de pneus novos deverão declarar ao IBAMA, numa periodicidade máxima de 01 (um) ano, por meio do CTF, a destinação adequada dos pneus inservíveis estabelecida no Art. 3º.

§ 1º O não cumprimento do disposto no caput deste artigo poderá acarretar a suspensão da liberação de importação.

[...]

Art. 7º Os fabricantes e importadores de pneus novos deverão elaborar um plano de gerenciamento de coleta, armazenamento e destinação de pneus inservíveis (PGP), no prazo de 6 meses a partir da publicação desta Resolução, o qual deverá ser amplamente divulgado e disponibilizado aos órgãos do SISNAMA. (Destacamos).

A Instrução Normativa nº 01, de 18 de março de 2010, do IBAMA – Ministério do Meio Ambiente, por sua vez, prevê:

[...]

Considerando a Resolução CONAMA N.º 416, de 30 de setembro de 2009, que dispõe sobre a prevenção à degradação ambiental causada por pneus inservíveis e sua destinação ambientalmente adequada, e dá outras providências;

Considerando que a referida Resolução demanda ao IBAMA determinadas atividades fundamentais para a sua implementação;

RESOLVE:

Art. 1º Instituir, no âmbito do IBAMA, os procedimentos necessários ao cumprimento da Resolução CONAMA nº 416, de 30 de setembro de 2009, pelos fabricantes e importadores de pneus novos, sobre coleta e destinação final de pneus inservíveis.

DOS TIPOS DE PNEUS CONTROLADOS PELO IBAMA

¹ Foi publicada no Diário Oficial da União (DOU) nº 188, de 1º de outubro de 2009, às fls. 64/65.

Art. 2º A obrigatoriedade de coleta e destinação de pneus inservíveis atribuída aos importadores e fabricantes de pneus refere-se àquelas empresas que importam ou produzem pneus novos com peso unitário superior a 2kg, que se enquadram na posição 4011 da Nomenclatura Comum do Mercosul – NCM, conforme anexo I e suas atualizações.

[...]

DA COMPROVAÇÃO DE DESTINAÇÃO PELOS IMPORTADORES E FABRICANTES

Art. 6º A comprovação da destinação de pneumáticos inservíveis será efetuada pelos fabricantes e importadores de pneus no ato do preenchimento do ‘Relatório de Comprovação de Destinação de Pneus Inservíveis’ disponível no CTF, contendo as seguintes informações:

[...]

Outrossim, consta do endereço eletrônico do IBAMA² os seguintes dados quanto ao Certificado de Regularidade:

Certificado de Regularidade (Pessoa Jurídica)

1. O cadastro só será considerado concluído ou revalidado se for emitido o Certificado de Regularidade;
2. O Certificado de Regularidade é unificado, ou seja, é apenas um para o Cadastro de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais e para o Cadastro de Instrumentos de Defesa Ambiental, veja como fazer o outro cadastro no título Instrumentos de Defesa Ambiental antes de emitir o certificado, *se você não sabe do que estou falando, prossiga normalmente com as instruções abaixo;
3. Para emitir o Certificado de Regularidade você deverá preencher os requisitos obrigatórios. Veja abaixo uma lista com esses requisitos:
 - Preencher corretamente os dados básicos da empresa e cadastrar-se em pelo menos uma das Atividade Potencialmente Poluidora ou um dos Instrumentos de Defesa Ambiental;
 - Informar corretamente o porte da empresa (ano atual e anos anteriores);
 - Entregar todos os Relatórios de Atividades devidos;
 - Efetuar e confirmar os pagamentos de TCFA;
 - Não estar em débito com o setor de arrecadação do IBAMA;
 - Adequar os dados informados aos dados vistoriados. Para ver como fazer clique no link Adequar à vistoria;

Ainda no endereço eletrônico do supracitado Instituto³, encontra-se a seguinte informação:

1. Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais (CTF/APP)

1.1. O que é o CTF/APP?

O CTF/APP é o registro obrigatório de pessoas físicas e jurídicas que realizam atividades passíveis de controle ambiental descritas nesta tabela.

²Disponível em: <https://servicos.ibama.gov.br/ctf/manual/html/010700J.htm>

³Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/conteudo-do-menu-superior/28-menu-superior-perguntas-frequentes/1004-perguntas-frequentes-ctf#ctfapp>

C:\inetpub\wwwroot\SGAP\TempFiles\91cdad55-f07d-4e63-91f8-67ec77ea18cf

[...]

No endereço eletrônico do IBAMA⁴, é mencionado o seguinte dado quanto ao Certificado de Regularidade:

Como fazer a inscrição

1. Pessoas físicas ou jurídicas inscritas no CTF

Acesse os Serviços Ibama ou faça o cadastramento.

As pessoas físicas ou jurídicas inscritas no CTF/APP têm acesso aos serviços do Ibama na Internet. **Acessando seu cadastro, podem emitir o Certificado de Regularidade, exigido por vários órgãos públicos, inclusive para licitações.** Podem ainda solicitar autorizações e licenças ambientais do Ibama e de órgãos estaduais de meio ambiente.

[...] (Destacamos).

Registre-se, pois, que o IBAMA, diante da Resolução do CONAMA nº 258, de 26/08/1999, alterada pela Resolução nº 301, de 21 de março de 2002, não fornece a certidão apenas aos fabricantes de pneus, 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. Sendo assim, 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.

Deve-se ressaltar, ainda, que 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 em nome do fabricante, nos casos de licitação que envolva a aquisição de pneumáticos.

Traz-se à colação a Resolução CONAMA n. 258, de 26/08/1999, alterada pela Resolução nº 301, de 21 de março de 2002, que trata da destinação de pneumáticos inservíveis e seu impacto, por constituir passivo ambiental, resultando em sério risco ao meio ambiente e à saúde pública. Retira-se desta norma alguns dispositivos:

Considerando a necessidade de dar destinação final, de forma ambientalmente adequada e segura, aos pneumáticos inservíveis;

[...]

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

⁴Disponível em: <https://www.ibama.gov.br/cadastrros/ctf/ctf-app#inscricao>
C:\inetpub\wwwroot\SGAP\TempFiles\91cdad55-f07d-4e63-91f8-67ec77ea18cf

proporção definida nesta Resolução relativamente às quantidades fabricadas e/ou importadas. (nova redação dada pela Resolução nº 301/02)

[...]

Art. 3º Os prazos e quantidades para coleta e destinação final, de forma ambientalmente adequada, dos pneumáticos inservíveis resultantes de uso em veículos automotores e bicicletas de que trata esta Resolução, são os seguintes: (nova redação dada pela Resolução nº 301/02)

[...]

IV - a partir de 1º de janeiro de 2005: a) para cada quatro pneus novos fabricados no País ou pneus novos importados, inclusive aqueles que acompanham os veículos importados, as empresas fabricantes e as importadoras deverão dar destinação final a cinco pneus inservíveis; b) para cada três pneus reformados importados, de qualquer tipo, as empresas importadoras deverão dar destinação final a quatro pneus inservíveis.

[...]

Art. 6º As empresas importadoras deverão, a partir de 1º de janeiro de 2002, comprovar junto ao IBAMA, previamente aos embarques no exterior, a destinação final, de forma ambientalmente adequada, das quantidades de pneus inservíveis estabelecidas no art. 3º desta Resolução, correspondentes às quantidades a serem importadas, para efeitos de liberação de importação junto ao Departamento de Operações de Comércio Exterior DECEX, do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

[...]

Art. 9º A partir da data de publicação desta Resolução fica proibida a destinação final inadequada de pneumáticos inservíveis, tais como a disposição em aterros sanitários, mar, rios, lagos ou riachos, terrenos baldios ou alagadiços, e queima a céu aberto.

[...]

...

Art. 11. Os distribuidores, os revendedores, os reformadores, os consertadores, e os consumidores finais de pneus, em articulação com os fabricantes, importadores e Poder Público, deverão colaborar na adoção de procedimentos, visando implementar a coleta dos pneus inservíveis existentes no País. (nova redação dada pela Resolução nº 301/02).

Nos autos do processo n. 880.024, esta Corte pronunciou-se favoravelmente à exigência do certificado IBAMA, afastando a irregularidade. Registre-se a decisão da lavra do Conselheiro Wanderley Ávila nos autos do supramencionado processo, em Acórdão da Primeira Câmara, sessão de 30/04/2013:

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 fls. 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.

Em sessão ainda da Primeira Câmara, autos da Denúncia 912.138, sessão de 09/08/2016, consignou o Relator, Conselheiro Substituto Hamilton Coelho:

1) Exigência de certificado de regularidade da licitante e da empresa fabricante dos pneus perante o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA.

A denunciante apontou como irregular a exigência de certificado de regularidade da licitante e da empresa fabricante dos pneus perante o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, itens 35.11 e 35.12, fl. 42.

A unidade técnica, fls. 71/74, entendeu que não houve restrição ao caráter competitivo do certame com relação ao certificado de regularidade da empresa fabricante perante o IBAMA, pois “qualquer cidadão que visite o *site* oficial, bastando que se tenha conhecimento do CNPJ do fabricante ou importador para o qual revende”, fl. 71-v. A exigência do referido certificado especificamente da licitante, contudo, foi considerada restritiva tanto pelo órgão técnico quanto pelo Ministério Público, que referenciaram decisão deste Tribunal de Contas no sentido de sua irregularidade.

Cumprе ressaltar que a ausência de parâmetros de sustentabilidade nas compras ou contratações de governo significa negativa de vigência ao art. 225 da Constituição da República, no qual se prevê o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e se impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

A possibilidade de tratamento diferenciado de empresas em função dos impactos ambientais negativos gerados na produção de bens ou na prestação de serviços ostenta, inclusive, sede constitucional:

“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”

Destaque-se que a vantajosidade envolve tanto o custo a ser arcado pela Administração quanto a prestação a ser executada pelo particular, numa relação de custo-benefício. Assim, ela deve ser examinada segundo diversos aspectos além do econômico. Nesse sentido, leciona Marçal Justen Filho:

“A vantagem caracteriza-se como a adequação e satisfação do interesse coletivo por via da execução do contrato. (...). A maior vantagem apresenta-se quando a Administração assumir o dever de realizar a prestação menos onerosa e o

particular se obrigar a realizar a melhor e mais completa prestação” (JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*, 15ª edição, São Paulo: Dialética, 2012. Pág. 61).

Não se faz a licitação que se quer, mas aquela que a lei indica como mais favorável ao interesse da sociedade, e que, a teor do ordenamento vigente, só pode ser a que propicie sustentabilidade também no serviço público, cabendo à autoridade gestora estimar os custos direto e indireto do bem ou atividade objeto do contrato; levar em consideração, por exemplo, a poluição ambiental por ele gerada; o consumo de energia por ele demandado; a despesa com a manutenção; a matéria prima por ele incorporada na linha de produção, que não deve ser perigosa ou nociva à saúde; os resíduos poluentes por ele gerados no decorrer de sua vida útil e no seu descarte; que não se utilize de mão de obra informal, escrava, infantil ou condições de trabalho legalmente indesejáveis; se incorpora tecnologia que reduz impacto ambiental etc.

Tão importante quanto suprir a específica necessidade da Administração que venha a motivar a abertura de procedimento licitatório é, com o advento da Lei n.º 12.349/10, buscar sustentabilidade nas contratações de governo, está voltada para a geração de empregos, aumento da renda, e, sobretudo, redução de impactos negativos com o fim de preservar o meio ambiente.

É dever legal do gestor público conferir efetividade ambiental (art. 3º da Lei n.º 8.666/93) às contratações públicas, em respeito ao princípio da proteção ao meio ambiente, inserto no art. 225 da Constituição do Brasil. Portanto, privilegiar bens fabricados e serviços prestados com base em parâmetros que minimizem danos ambientais, exigindo, por exemplo, a logística reversa prevista no inciso III do art. 33 da Lei n.º 12.305/10, é respeitar a Constituição, as normas internacionais ratificadas e demais leis de proteção ambiental, contemplando, dessa forma, interesse público primário.

Assim, acorde com a unidade técnica e o *Parquet*, julgo legal a exigência de certificado de regularidade da empresa fabricante dos pneus perante o IBAMA. Por idênticos fundamentos, também considero plausível exigir certificado de regularidade da licitante perante o IBAMA.

Ao contrário do que alega a denunciante, o fato de as disposições da Instrução Normativa IBAMA n.º 31/09, mencionada no edital, terem sido revogadas, não significa que o município fica proibido de exigir certificado de regularidade ambiental de empresas interessadas em com ele contratar. Isso porque o município é ente autônomo e, cabendo-lhe a responsabilidade – por todos compartilhada – de tutelar a integridade dos biomas, pode e deve estabelecer exigências nesse sentido por ocasião de suas aquisições de bens e serviços.

Mostra-se aliás louvável o intento de promover a licitação mais verde possível, isto é, que observe tantos critérios de sustentabilidade quanto possível, *in casu*, exigindo não só um, mas dois certificados ambientais perante o IBAMA, de modo a assegurar que tanto o fabricante quanto o fornecedor, além dos produtos em si, estejam cercados de práticas ecossustentáveis.

Ademais, ressalte-se a existência da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, que abrange não só as empresas fabricantes e importadoras de pneus, mas também as distribuidoras e comerciantes, nos termos da Lei n.º 12.305/10, *in verbis*:

“Art. 30. É instituída a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, a ser implementada de forma individualizada e encadeada, abrangendo os fabricantes, importadores, **distribuidores e comerciantes**, os consumidores e os titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, consoante as atribuições e procedimentos previstos nesta Seção.

Parágrafo único. A responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos tem por objetivo:

I - compatibilizar interesses entre os agentes econômicos e sociais e os processos de gestão empresarial e mercadológica com os de gestão ambiental, desenvolvendo estratégias sustentáveis;

- II - promover o aproveitamento de resíduos sólidos, direcionando-os para a sua cadeia produtiva ou para outras cadeias produtivas;
- III - reduzir a geração de resíduos sólidos, o desperdício de materiais, a poluição e os danos ambientais;
- IV - incentivar a utilização de insumos de menor agressividade ao meio ambiente e de maior sustentabilidade;
- V - estimular o desenvolvimento de mercado, a produção e o consumo de produtos derivados de materiais reciclados e recicláveis;
- VI - propiciar que as atividades produtivas alcancem eficiência e sustentabilidade;
- VII - incentivar as boas práticas de responsabilidade socioambiental”. (g.n.).

Portanto, nenhum dos envolvidos na cadeia de produção e comercialização de pneus pode furtar-se às regras impostas para a devida proteção ao meio ambiente. É dizer, não se pode fomentar a formação de um passivo ambiental que coloque em risco a saúde pública, as espécies da fauna e da flora, o solo e as águas, ou qualquer outro bem integrante do inestimável patrimônio ambiental brasileiro.

[...]

Isso posto, recomendo aos responsáveis que, nos próximos certames licitatórios, dentro dos limites legais, resguarde a isonomia entre os licitantes, a vantajosidade para a Administração e a sustentabilidade, objetivando uma contratação economicamente viável, ambientalmente correta e socialmente justa, nos termos do art. 225 da Constituição da República, do art. 3º da Lei n.º 8.666/93 e dos arts. 42 a 49 da Lei Complementar n.º 123/06.

Nesse diapasão, a Consultoria Jurídica da União no Estado de São Paulo (CJU - SP), unidade integrante da Consultoria-Geral da União (CGU) da Advocacia-Geral da União (AGU), elaborou um guia prático de licitações sustentáveis⁵, a saber:

[...]

Considerando que a proteção ao meio ambiente é diretriz com sede constitucional (artigo 225 da Constituição Federal de 1988), prevista inclusive como dever da União (artigo 23, inciso VI, da CF/88) e de todos aqueles que exercem atividade econômica (artigo 170, inciso VI, da CF/88), deve ser cada vez mais constante e consistente o esforço, por parte da Administração Pública, de assegurar a prevalência de tal princípio em todos os ramos e momentos de sua atuação.

Neste contexto, uma das oportunidades mais significativas para a implementação de medidas de defesa ao meio ambiente é justamente através das licitações e contratações públicas. A Administração Pública, ao exigir que a empresa que pretende com ela contratar cumpra parâmetros mínimos de sustentabilidade ambiental na fabricação ou comercialização de seus produtos ou na prestação de seus serviços, estará contribuindo de forma decisiva na consecução de seu dever constitucional.

Vale lembrar que a promoção do desenvolvimento nacional sustentável é atualmente um dos três pilares das licitações públicas, ao lado da observância do princípio constitucional da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração (artigo 3º da Lei n.º 8.666/93, na redação dada pela Lei n.º 12.349/2010).

[...]

De fato, dentre as normas jurídicas já vigentes em nosso ordenamento, encontram-se leis, decretos e, especialmente, portarias, instruções normativas e resoluções editadas por

⁵ Autoria: Luciana Pires Csipai – Advogada da União – CJU/SP; Colaboração: Luciana Maria Junqueira Terra, Mara Tieko Uchida, Teresa Villac Pinheiro Barki e Viviane Vieira da Silva – Advogadas da União – CJU/SP. Disponível em: file:///D:/Users/maria.clara/Downloads/guia_pratico_de_licitacoes_sustentaveis.pdf
C:\inetpub\wwwroot\SGAP\TempFiles\91cdad55-f07d-4e63-91f8-67ec77ea18cf

órgãos e entidades que integram o Sistema Nacional do Meio Ambiente – notadamente o IBAMA e o CONAMA.

O IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis –, além de suas atribuições nas áreas de licenciamento ambiental e autorização de uso dos recursos naturais, possui competência para a edição de normas e padrões de qualidade ambiental (Lei nº 7.735/89 e Decreto nº 6.099/2007).

Já o CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente – também possui competência para estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente, com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, bem como compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida (Lei nº 6.938/81 e Decreto nº 99.274/90).

Destarte, os atos emanados por tais entes, no exercício de suas competências legais, também possuem caráter normativo e, como tal, devem ser respeitados pela Administração Pública, tal qual uma lei ou decreto.

[...]

Na grande maioria dos casos, o cumprimento das normas ambientais exige uma ou mais dentre as seguintes providências:

a) exigência de determinadas especificações técnicas na descrição do objeto da licitação (o produto deve possuir características especiais, ou estar registrado junto ao órgão ambiental competente; os serviços devem ser executados de forma específica; etc.);

b) exigência de determinados requisitos de habilitação – sobretudo habilitação jurídica e qualificação técnica –, especialmente: registro ou autorização para funcionamento expedido pelo órgão ambiental competente (art. 28, V, da Lei nº 8.666/93), registro ou inscrição na entidade profissional (art. 30, I), presença de membros da equipe técnica com dada formação profissional (art. 30, II, e parágrafos), **atendimento a requisitos previstos em leis especiais (art. 30, IV)**, etc.;

c) imposição de obrigações à empresa contratada.

[...]

Como segunda cautela, apontamos que as indicações deste Guia Prático não são as únicas a serem adotadas pelo órgão, do ponto de vista técnico. Por restringirem-se ao aspecto ambiental, não substituem as demais providências técnicas de qualquer licitação, incidentes especialmente na fase de planejamento: estudo do objeto, para proceder à sua adequada descrição; estudo do mercado, a fim de verificar as condições de fornecimento típicas; avaliação das exigências de qualificação técnica necessárias para assegurar a perfeita execução contratual, etc.

Portanto, o órgão deve proceder com os cuidados habituais ao determinar os elementos técnicos da licitação, especialmente quanto aos requisitos de habilitação. (Destacamos).

Em tal guia prático, consta ainda a seguinte orientação em relação a PNEUS:

PNEUS Aquisição ou serviços que envolvam a utilização de pneus <u>Exemplo:</u> Manutenção de veículos – Etc.			
LEGISLAÇÃO	PRINCIPAIS DETERMINAÇÕES	PROVIDÊNCIA A SER TOMADA	PRECAUÇÕES

<u>Lei nº 12.305/2010</u> <u>Política Nacional de Resíduos Sólidos</u> <u>Resolução CONAMA nº 416, de 30/09/2009</u> <u>Instrução Normativa IBAMA nº 01, de 18/03/2010</u>	*Os fabricantes e importadores de pneus novos devem coletar e dar destinação adequada aos pneus inservíveis existentes no território nacional, nos termos da Instrução Normativa IBAMA nº 01, de 18/03/2010, recebendo e armazenando os produtos entregues pelos usuários através de pontos de coleta e centrais de armazenamento. * Ao realizar a troca de um pneu usado por um novo ou reformado, o estabelecimento de comercialização de pneus também é obrigado a receber e armazenar o produto usado entregue pelo consumidor, sem ônus.	EM QUALQUER CASO: 1) Inserir no TERMO DE REFERÊNCIA e na MINUTA DE CONTRATO – item de obrigações da contratada: “A contratada deverá providenciar o recolhimento e o adequado descarte dos pneus usados ou inservíveis originários da contratação, recolhendo-os aos pontos de coleta ou centrais de armazenamento mantidos pelo respectivo fabricante ou importador, ou entregando-os ao estabelecimento que houver realizado a troca do pneu usado por um novo, para fins de sua destinação final ambientalmente adequada, nos termos da Instrução Normativa IBAMA nº 01, de 18/03/2010, conforme artigo 33, inciso III, da Lei nº 12.305, de 2010 – Política Nacional de Resíduos Sólidos, artigos 1º e 9º da Resolução CONAMA nº 416, de 30/09/2009, e legislação correlata.”	- Lembramos que o fabricante e o comerciante de pneus também devem estar registrados no Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais, de sorte que as disposições específicas deste Guia Prático sobre CTF também devem ser seguidas. (Destacamos).
--	---	--	---

Isso posto, verifica-se que a Resolução CONAMA é, com efeito, um instrumento legal para induzir a solução do problema do “pneu-lixo”, imprimindo as boas práticas ambientais, bem como os procedimentos específicos para obtenção do Cadastro Técnico Federal (CTF), certificado junto ao IBAMA.

Com efeito, o certificado emitido pelo IBAMA é uma exigência que se impõe aos fabricantes e aos importadores, para os casos de licitação que envolva a aquisição de pneumáticos, diante da Resolução CONAMA nº 416/2009. Em virtude disto, nota-se que a alegação da denunciante feita às fls. 01/08 não possui, neste ponto, respaldo no ordenamento jurídico pátrio, uma vez que a exigência de apresentação de certificado de regularidade junto ao supracitado instituto em nome do fabricante dos pneus não favorece, no certame, tão somente os produtos nacionais em detrimento dos importados.

Noutro giro, nos autos da Denúncia nº 1.007.882, da relatoria do Conselheiro Mauri Torres, sessão do dia 21/11/2017, a Primeira Câmara entendeu que, para a aquisição de pneus, a Administração Pública pode exigir, na fase de habilitação do procedimento licitatório, certificado de regularidade junto ao IBAMA, em nome do fabricante, com respaldo nas normas de defesa do meio ambiente, bem como no inciso IV do artigo 30 da Lei nº 8.666/93:

EMENTA

DENÚNCIA. PREGÃO PRESENCIAL. AQUISIÇÃO DE PNEUS E SERVIÇOS DE ALINHAMENTO E BALANCEAMENTO. APONTAMENTOS. CERTIFICADO DE REGULARIDADE JUNTO AO IBAMA. GUIA DE IMPORTAÇÃO NO ATO DE ENTREGA DO OBJETO. INDIVISIBILIDADE DO OBJETO. JULGAMENTO PELO MENOR PREÇO GLOBAL. IMPROCEDÊNCIA. RECOMENDAÇÃO.

1. Dependendo da natureza do objeto, a Administração pode exigir na fase de habilitação da licitação certificado de regularidade junto ao Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, em nome do fabricante, com supedâneo nas normas de defesa do meio ambiente e no inciso IV do art. 30 da Lei n. 8.666, de 1993.
2. É possível estabelecer a obrigatoriedade de se apresentar a guia de importação do produto, original ou cópia, desde que seja exigida apenas no momento da entrega do produto licitado, e que tal exigência esteja expressamente prevista no edital de licitação e no contrato, nos termos da Consulta n. 875563 respondida na Sessão do Tribunal Pleno do dia 27/09/2012.
3. Embora o § 1º do art. 23 da Lei n. 8.666, de 1993, estabeleça o parcelamento como regra geral e, por decorrência, a formação de lote único como exceção nos certames, no presente caso a indivisibilidade e o critério de julgamento pelo menor preço global demonstrou ser admissível.

Veja-se ainda nota da Zênite Consultoria em comentário ao inciso IV do art. 30 da Lei nº 8.666/93, posicionou-se:

C:\inetpub\wwwroot\SGAP\TempFiles\91cdad55-f07d-4e63-91f8-67ec77ea18cf

15290 – Contratação pública – Licitação – Habilitação – Qualificação técnica – Requisitos previstos em lei especial – Abrangência da expressão

O inc. IV do art. 30 da Lei nº 8.666/93 autoriza a Administração a exigir, para fins de qualificação técnica, a "prova de atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso". Esse dispositivo tem como finalidade permitir que a Administração avalie se os particulares reúnem todas as condições indispensáveis à regular execução do objeto licitado, inclusive aquelas exigidas especificamente para atuar no âmbito da atividade envolvida. Por consequência, não parece que a comprovação dos requisitos relativos à qualificação técnica esteja limitada às circunstâncias constantes de lei em sentido formal (tal como a exigência de alvará de localização e funcionamento). Diferentemente, para que o objetivo legal seja alcançado, é preciso que sejam avaliadas todas as normas que incidem sobre a execução do objeto, inclusive aquelas de caráter infralegal. Assim, a expressão "lei especial", constante do inc. IV do art. 30, deve ser interpretada de forma a abranger leis em sentido formal e regulamentos infralegais (decretos, instruções normativas expedidas por órgãos competentes, etc.). Importante destacar que somente serão de observância obrigatória as disposições normativas que estabeleçam condição indispensável para o regular desempenho das atividades licitadas. (Nota elaborada por Manuela Martins de Mello, integrante da Equipe Técnica Zênite)⁶

Pelo exposto, este Órgão Técnico compreende que é regular o edital ora examinado, que exige o Cadastro Técnico Federal - Certificado de Regularidade junto ao IBAMA na ocasião da habilitação, o que não restringe o caráter competitivo do certame, tendo respaldo no art. 30, IV, da Lei nº 8.666/93, sendo, portanto, a denúncia improcedente.

2.1.2 – Da análise do Edital de Licitação referente ao Processo Licitatório nº 027/2019, Pregão Presencial nº 014/2019, em cotejo com a Cartilha intitulada “Principais irregularidades encontradas em editais de licitação – Pneus”

Item	Eventuais irregularidades	Fundamentação	Verifica-se a irregularidade?
------	---------------------------	---------------	-------------------------------

⁶ <https://www.zenitefacil.com.br/pesquisaLegislacoes?idParagrafo=14899>

01	Exigência de pneus nacionais	A prevalência da contratação de pneus de fabricação nacional é contrária à legislação pátria, por ser uma exigência restritiva que frustra injustificadamente o caráter competitivo da licitação. Não há fundamento legal para estabelecer preferência em favor dos pneus nacionais (Ver Decisão nº 812.454/839.020/812.454/812.398 /859.000/862.583/876.321).	NÃO VERIFICADA
02	Exigência de que os produtos sejam de “1ª linha” e/ou “boa qualidade”.	Trata-se de uma exigência que cria uma descrição subjetiva dos produtos a serem licitados e, conseqüentemente, uma impropriedade da identificação do objeto da licitação. Referida especificação acaba deixando o julgamento a critério dos membros da Comissão de Licitação, o que é subjetivo e pode conduzir o direcionamento do certame e, por conseguinte, a uma decisão arbitrária (Ver Decisão nº 862.315/839.020/876.321).	Verifica-se no item 14.6 do edital, que trata “DO FORNECIMENTO”, a seguinte exigência: “Aquisição de Pneus, Câmaras de ar e Protetores novos, primeira linha, primeira vida, linha de montagem, estar dentro das normas ABNT NBR5531, NBR NM 250:2001 E NM 251:2001, certificados pelo INMETRO. Não se trata, portanto, de uma exigência na fase de julgamento das propostas e nem na fase da habilitação. Logo, tal exigência não compromete a competitividade do certame, vez que exigida quando do fornecimento dos produtos. Ademais, há entendimento nesta Casa ⁷ no sentido de que “A divisão entre pneus de primeira e segunda linha é uma peculiaridade do mercado, dicotomia que, para fins de especificação editalícia, não configura indicação de característica subjetiva”, além do que “a exigência de pneus de primeira linha, novos de fábrica, não remoldados, não recauchutados, não recobertos, não frizados ou recondicionados, com certificado do INMETRO, atendendo normas da ABNT e com garantia contra defeitos de fabricação”, propicia maior segurança e continuidade aos serviços de transporte essenciais, mormente os voltados para saúde, educação e segurança pública, indispensáveis ao desenvolvimento humano. Logo, não se verifica a irregularidade em tela.
03	Exigência de que os produtos sejam entregues em prazo exíguo a contar do	A exigência de que os produtos sejam entregues em prazo exíguo após o recebimento da autorização de fornecimento expedida pela	

⁷ Julgamento do Recurso Ordinário nº 896.534, da relatoria do Conselheiro Sebastião Helvecio, na sessão de 08 de abril de 2015. O Conselheiro Substituto Hamilton Coelho abriu divergência sobre o tema na sua fundamentação, a qual foi acompanhada pela saudosa Conselheira Adriene Andrade.
C:\inetpub\wwwroot\SGAP\TempFiles\91cdad55-f07d-4e63-91f8-67ec77ea18cf

	recebimento da ordem de compras	Prefeitura é irregular, uma vez que tal medida restringe o universo dos licitantes, privilegiando apenas os comerciantes locais (Ver Decisão nº 839.020/862.901/812.339).	NÃO VERIFICADA
04	Exigência da homologação da marca junto a montadoras automotivas/linha de montagem.	A exigência gera restrição à ampla participação no certame e violação ao princípio da isonomia, uma vez que cada montadora de veículo utiliza apenas uma dentre as existentes no mercado. A exigência é indevida, inclusive, do licitante vencedor. (V. Decisão 862.583)	NÃO VERIFICADA
05	Exigência de carta de representação do fabricante.	A Administração Pública não pode exigir carta de representação do fabricante e importador por ser uma exigência restritiva que fere os princípios da isonomia e da competitividade, além de configurar compromisso de terceiro alheio à disputa. A exigência é indevida, inclusive, do licitante vencedor. (Ver Decisão nº 876.546)	NÃO VERIFICADA
06	Exigência do certificado de garantia do fabricante do objeto licitado na fase de habilitação como critério de desclassificação do licitante.	Exigência do certificado de garantia do fabricante do objeto licitado na fase de habilitação como critério de desclassificação do licitante. A Administração Pública não pode exigir certificado de garantia técnica na fase da habilitação, e, sim, a partir do momento que o certame finalizar e for determinada a empresa vencedora, a fim de assegurar a boa execução do objeto licitado. (V. Decisão 838.976)	NÃO VERIFICADA
07	Exigência de participação de empresas que apresentem certificado de qualidade ISO dos fabricantes dos pneus cotados.	A Administração Pública não pode exigir no edital a apresentação de certificado de qualidade ISO ou outro que apresente as mesmas especificações como requisito de habilitação de interessados e classificação das propostas (Ver Decisão nº 747.337/876.722).	NÃO VERIFICADA
08	Ausência do termo de referência como anexo do edital.	É necessário que o edital, na modalidade Pregão, venha acompanhado do Termo de Referência, como anexo, de forma	NÃO VERIFICADA

		a atender aos princípios da publicidade e da isonomia (V. Decisão nº 838.976/862.583/876.321/812.339).	
09	Ausência de planilha de preços unitários e do valor estimado da contratação.	Cabe à Administração Pública, antes da realização do certame, a elaboração de uma planilha de estimativa de preços unitários, com base na pesquisa de mercado (ou cotação de preços) junto aos fornecedores que atuam no mercado, de forma a definir com precisão e clareza o objeto a ser licitado, assim como suas quantidades, frente às suas necessidades, considerando o interesse público perseguido. Em que pese entendimento diverso, esta Coordenadoria entende que referido documento deve estar anexado ao edital (Ver Decisão nº 838.976/839.020).	NÃO VERIFICADA
10	Exigência de amostras ou protótipos de todos os licitantes.	A Apresentação de amostras ou protótipos do produto não pode ser exigida de todos os licitantes, mas apenas do licitante vencedor, no caso das modalidades Concorrência, Tomada de preços ou Convite, e do licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar, no caso da modalidade Pregão (Ver Decisão nº 735.084/804.626).	NÃO VERIFICADA
11	Exigência de marca de pneus.	Em regra, é vedada a preferência de marca de pneu. Em outras palavras, é vedada a escolha imotivada, ou seja, quando o critério de avaliação é simplesmente a marca. Havendo motivação técnico-científica adequada, em observância ao princípio da padronização, a escolha da marca pelo gestor público é aceitável, porque, nestes casos, a preferência é pelo objeto, sendo a marca, tão-somente, o meio pelo qual se individualizou o objeto que se escolheu. A padronização permitirá que a compra seja realizada de forma a evitar aquisições de bens diferentes nos seus elementos componentes, na qualidade, na	NÃO VERIFICADA

		produtividade, na durabilidade, em respeito à historicidade de aquisições e, em última análise, considerando-se a manutenção, assistência técnica, custo e benefício para a Administração Pública.	
12	Exigência de declaração do fabricante de que a marca possui corpo técnico no Brasil para realizar possíveis análises e processos de garantia.	É irregular a exigência por afrontar o artigo 3º, §1º, I da Lei nº 8.666/93.	NÃO VERIFICADA
13	Exigência de registro da marca junto à Associação Nacional da Indústria de Pneumáticos – ANIP.	É irregular a exigência por afrontar o artigo 3º, §1º, I da Lei nº 8.666/93.	NÃO VERIFICADA

3 - DA CONCLUSÃO

Após a análise da denúncia e de todo o ato convocatório em face da Cartilha intitulada “Principais irregularidades encontradas em editais de licitação – Pneus”, entende este Órgão Técnico que o edital do Pregão Presencial nº 014/2019, referente ao Processo Licitatório nº 027/2019, é regular em relação aos apontamentos da denúncia e da referida Cartilha. Logo, a denúncia pode ser julgada improcedente, com resolução do mérito, e consequentemente os autos podem ser arquivados.

À consideração superior,
DFME/CFEL, 24 de abril de 2019.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE FISCALIZAÇÃO DE MATÉRIAS ESPECIAIS
COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO DE EDITAIS DE LICITAÇÃO



Érica Apgaua de Britto
Analista de Controle Externo
TC- 2938-3