



AUTOS N° 924229

Tratam os autos de Denúncia formulada por José Eustáquio Chaves, em face do Processo Licitatório n° 063/2014 - Pregão Presencial para Registro de Preços n° 036/2014, realizado pela Prefeitura Municipal de Guarani, objetivando “futura e eventual aquisição de pneus novos, certificados pelo INMETRO, com o máximo 1 (um) ano de fabricação à data do fornecimento, e câmaras de ar, para utilização na frota de veículos do Município de Guarani e da PMMG conforme especificações constante no Termo de Referência - Anexo I do presente edital”, com valor estimado de contratação de R\$ 340.565,50 (trezentos e quarenta mil, quinhentos e sessenta e cinco reais e cinquenta centavos).

Alega o Denunciante a existência de irregularidades no conteúdo do edital, quais sejam, 1) ausência de planilha de preços médios unitários, global e quantidades da contratação; 2) exigência de certificados de regularidade junto ao IBAMA em nome do licitante participante e em nome do fabricante de pneus.

Recebida a documentação de fls. 1/41, a Exma. Senhora Conselheira Presidente, à fl. 42, determinou a sua autuação como Denúncia e a sua distribuição, com a urgência que o caso requer.

Os autos foram distribuídos ao Exmo. Senhor Conselheiro Substituto Licurgo Mourão (fl. 43) e redistribuídos ao Exmo. Sr. Conselheiro José Alves Viana (fl. 44), que em despacho de fls. 45/46 assim se manifestou:

Antes de me manifestar acerca da cautelar pleiteada pelo denunciante, em sede de medida preliminar de instrução do processo, com fulcro no disposto nos artigos 140, §2º e 306, II, da Resolução n° 12/2008, determino a **intimação** do **Sr. Paulo Cesar Santos Neves**, Prefeito do Município de Guarani e da **Sra. Ângela Aparecida Tilli Pereira**, Pregoeira Municipal, na forma prevista no art. 166, §1º, VI do diploma regimental, para que, **no prazo de 48 (quarenta e oito) horas**, apresentem as justificativas e os esclarecimentos que entenderem pertinentes acerca das questões abordadas na denúncia, bem como encaminhem cópia integral de todo o processo licitatório, até a fase em que se encontra.

Devidamente intimados (fls. 48/51), os responsáveis pelo certame apresentaram as justificativas e documentação de fls. 53/226.

O Conselheiro Relator, à fl. 228, encaminhou os autos a esta Unidade Técnica para análise das questões denunciadas, considerando as justificativas e documentos apresentados, com a urgência que o caso requer.



Recebidos os autos por este Órgão Técnico, passa-se a análise das justificativas e documentação juntadas às fls. 53/226 em face da denúncia e da Cartilha elaborada por esta Corte de Contas intitulada “Principais Irregularidades Encontradas Em Editais de Licitação - Pneus”.

I – DA AUSÊNCIA DE PLANILHA DE PREÇOS UNITÁRIOS E GLOBAL

Aduz o denunciante à fl. 03 que o Anexo I do edital de Pregão Presencial para Registro de Preços nº. 036/2014 contém vícios que contrariam o disposto na Lei nº 8.666/93, bem como alguns dispositivos legais e constitucionais em vigor e completa:

Ausência de planilha de preços médios unitários, quantidades e do valor estimado da contratação. Tal planilha sere (sic) como parâmetro para a elaboração das propostas pelos licitantes e para o julgamento pela Administração Pública, evitando propostas excessivas (sic) e inzequíveis (sic).

A Pregoeira do Município de Guarani, Sr^a. Ângela Aparecida Tilli Pereira, apresentou as seguintes justificativas quanto ao questionamento em tela (fls. 54/58):

No tocante a indicação dos valores unitários no termo de referência do edital, não assiste razão o Denunciante, senão vejamos:

A pesquisa de preços, através dos orçamentos e a média dos valores unitários encontram-se na pasta da licitação, para consulta por interesse do licitante, motivo pelo qual não consta do Termo de Referência do Edital, não se tratando de qualquer irregularidade.

A Pregoeira se dispõe a enviar a quaisquer interessados que solicitem cópia da média orçamentária para melhor cotação.

Considerando tais informações resta evidenciado que também não há mácula no edital neste sentido, pois a obrigação legal e constante do inciso III do art. 3º da Lei nº 10.520/2002 é que o referido orçamento conste dos autos do processo licitatório [...]

Cumprir salientar que sempre esteve à disposição de quaisquer interessados vista nos autos dos orçamentos e média constante do processo licitatório em referência, que poderiam ter sido enviados por simples solicitação via e-mail ou por telefone.

No tocante às quantidades, as mesmas não constam do termo de referência em razão de se tratar de um pregão por registro de preços, não tendo a Administração como precisar a quantidade que itens que utilizará durante o período do registro, não indicou, pois fez a cotação por estimativa.

Diferente do alegado, o edital indicou o valor estimado para 12 meses, que consta do item 8.2, qual seja o valor de R\$340.565,50 (trezentos e quarenta mil, quinhentos e sessenta e cinco reais e cinquenta centavos).

Análise

Verifica-se que não foi incluído como Anexo do edital, Planilha de Preços unitários e global dos itens licitados. O valor estimado da contratação consta do item 8.2. do edital (fl. 120), qual seja, R\$340.565,50 (trezentos e quarenta mil, quinhentos e sessenta e cinco reais e cinquenta centavos).



Consta do procedimento licitatório (às fls. 82/95) a pesquisa de preços efetuada entre 3 empresas. Às fls. 102/108 verifica-se a “Cotação De Preços/Média” em que constam os valores unitários dos itens licitados orçados com três empresas (“Recauchut Adora Portuense Ltda.”; “Del Rey Pneus” e “Rocing Pneus”) e o preço médio de cada item baseado nesses orçamentos.

Entretanto, entende-se que é de responsabilidade da Administração Pública a elaboração de uma planilha de preços unitários e do valor estimado da contratação, com base na pesquisa de mercado (ou cotação de preços) **a ser anexado ao edital**, de forma a definir com precisão e clareza o objeto a ser licitado, assim como suas quantidades, sempre que possível, frente às necessidades, considerando o interesse público perseguido.

Ressalta-se que é esta planilha que irá orientar os interessados na formulação das propostas.

Na elaboração desta planilha, a Administração Pública delimita, de certa forma, quanto aos preços, quantidades e qualidades de potenciais futuros contratados, eliminando os de preços exorbitantes e, também, os de preços ínfimos, se comparados aos encontrados no mercado e que podem comprometer o resultado pretendido com o certame.

Embora tenha sido feita a pesquisa de preço e a estimativa dos custos, cumpre ressaltar que, conforme disposto no art. 9ª da Lei 10.520/2002, aplicam-se subsidiariamente ao pregão, as disposições da Lei 8.666/93. Portanto, a ausência de publicação do valor unitário em planilhas, juntamente com o edital é visivelmente um descumprimento do art. 40, §2º, II, da Lei nº 8.666/93.

Art. 40. O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

...

X – o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso, permitida a fixação de preços máximos e vedados a fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência, ressalvado o disposto nos §§1º e 2º do art. 48;

...

§ 2º Constituem anexos do edital, dele fazendo parte integrante:

...

II - orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários (grifo nosso).



O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais já se manifestou sobre o assunto em decisão de mérito:

EMENTA: DENÚNCIA – PREFEITURA MUNICIPAL – PREGÃO PRESENCIAL – EXISTÊNCIA DE IRREGULARIDADES – PROCEDENCIA PARCIAL DA DENÚNCIA – RECOMENDAÇÕES AO RESPONSÁVEL – IMPOSTA A INTIMAÇÃO DA DENUNCIANTE – ARQUIVAMENTO DOS AUTOS.

Julga-se parcialmente procedente a Denúncia em face de Pregão Presencial, **considerando irregularidades a ausência no edital do orçamento estimado em planilha e quantitativos e preços unitários**; a exigência de certidão conjuntiva negativa de débito relativos a tributos federais e a dívida ativa da União; a e falta do termo de referência no instrumento convocatório.

Deixa-se de aplicar multa ao Prefeito Municipal, dada a ausência de indício de má-fé e da ocorrência de prejuízos ao certame, recomendando-lhes que não se repita as falhas consistentes acima descritas em procedimento licitatório futuro.

Determina-se a intimação da Denunciante e, depois de promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, o arquivamento dos autos.

(Denúncia nº 811.882 – Relator: Conselheiro Cláudio Couto Terrão, sessão de julgamento em 06/12/2011)

O argumento utilizado pelos que defendem a não publicação da planilha se deve ao fato de que a abertura dos preços pode dificultar a negociação pelo pregoeiro, contudo, não merece prosperar. Entende esta unidade técnica que o problema se encontra na pesquisa de preços, ou seja, uma pesquisa de preços bem feita garante uma contratação de acordo com os preços de mercado e desta forma a negociação do pregoeiro jamais restará prejudicada.

Por outro lado, a publicação destas planilhas força os responsáveis a executarem uma ampla cotação de preços. Enquanto que a ausência de publicação da planilha de quantitativos e custos unitários pode até mesmo inviabilizar a formulação de propostas, considerando que existem serviços complexos, embora comuns, licitados pela modalidade do Pregão, além disso, dificulta o controle social e o controle externo, beneficia a licitação mal planejada e sem um bom orçamento.

No entendimento majoritário da Corte Federal basta que o edital de pregão informe a disponibilidade da planilha e os meios de obtê-la, no entanto, essa publicidade, nos moldes propostos por parte da jurisprudência na prática é inócua, considerando os entraves burocráticos da máquina administrativa e ainda outros fatores como a localização geográfica da entidade licitante e das interessadas. Ademais, o que se verifica nos editais de licitação é a omissão quanto a esta parte do entendimento do TCU¹.

¹ Informativo de Jurisprudência sobre Licitações e Contratos do TCU nº 51 Acórdão 392/2011 ata 5, Plenário

[...]Pregão para registro de preços: 3 – No caso do pregão, a divulgação do valor orçado e, se for o caso, do preço máximo, caso este tenha sido fixado, é meramente facultativa

Na mesma representação pela qual o Tribunal tomou conhecimento de potenciais irregularidades no Pregão nº 208/2010, realizado pelo Ministério da Saúde - MS, analisou-se, como possível irregularidade, a não divulgação dos valores de referência, tidos, na espécie, como preços máximos a serem praticados, que teria resultado em prejuízo para a elaboração da proposta por parte das empresas licitantes. Em seus argumentos, o MS defendeu tratar-se de estratégia, a fundamentar a negociação a ser travada entre pregoeiro e as licitantes. Nesse quadro, levantou precedente no qual o TCU entendeu ser facultativa a divulgação dos valores de referência. Para o órgão, “a revelação do preço máximo faz com que as propostas das licitantes orbitem em torno daquele valor, o que poderia frustrar a obtenção das melhores condições de contratação”. Já para a unidade técnica, existiriam, no TCU, duas correntes acerca da necessidade da divulgação de orçamento/preço máximo em edital. Pela primeira, “no caso específico dos pregões, [...] o orçamento estimado em planilhas e os preços máximos devem necessariamente fazer parte do Termo de Referência, na fase preparatória do certame, e a sua divulgação é decisão discricionária do órgão organizador”. Para a outra corrente, que “abarca as situações que não sejam de pregões, tem-se farta jurisprudência no sentido de que o disposto do art. 40, inc. X, da Lei 8.666 obriga, e não faculta, a divulgação do orçamento estimado em planilhas e de preços máximos no instrumento convocatório”. Assim, para a unidade técnica, à exceção do pregão, a jurisprudência do TCU, apoiada pela doutrina, majoritariamente considera “a divulgação do ‘orçamento ou preço máximo no instrumento convocatório’ como elemento imperativo, e não meramente opcional”. Contudo, ainda de acordo com a unidade instrutiva, o acórdão nº 3.028/2010, da 2ª Câmara, teria aberto precedente, no sentido de se interpretar “a divulgação dos preços máximos, prevista no art. 40, X, da Lei 8.666/93, como facultativa, e não obrigatória, sem ressalvas com relação à modalidade da licitação”. Em razão da aparente divergência jurisprudencial, a unidade técnica sugeriu que a questão fosse apreciada em sede de incidente de uniformização de jurisprudência, com o que discordou o relator. Para ele, “o art. 40, X, da Lei nº 8.666/93 não discorre sobre a ‘divulgação’ do preço máximo, mas sim sobre a sua ‘fixação’, o que é bem diferente”. A fixação de preços máximos, tanto unitários quanto global, seria obrigatória, no entender do relator, no caso de obras e serviços de engenharia, nos termos da Súmula TCU nº 259/2010, donde se concluiria que, para outros objetos, não relacionados a obras e serviços de engenharia, essa fixação é meramente facultativa. Fez ressalva, todavia, ao caso do pregão, para o qual, “a jurisprudência do TCU acena no sentido de que a divulgação do valor orçado e, se for o caso, do preço máximo, caso este tenha sido fixado, é meramente facultativa”.

Pregão para registro de preços: 4 – Preço máximo não se confunde com valor orçado ou de referência

Ainda em relação à representação na qual o Tribunal tomou conhecimento de potenciais irregularidades no Pregão nº 208/2010, realizado pelo Ministério da Saúde - MS, esclareceu o relator que, “‘orçamento’ ou ‘valor orçado’ ou ‘valor de referência’ ou simplesmente ‘valor estimado’ não se confunde com ‘preço máximo’”. O valor orçado, a depender de previsão editalícia, pode eventualmente ser definido como o preço máximo a ser praticado em determinada licitação, mas não necessariamente. Num dado certame, por exemplo, o preço máximo poderia ser definido como o valor orçado acrescido de determinado percentual. São conceitos, portanto, absolutamente distintos, que não se confundem”. O orçamento, então, deveria ser fixado em razão de disposições legais. Já a divulgação do valor de referência, e do preço máximo, quando este for fixado, seria diferente. Para as

modalidades licitatórias tradicionais, a regra, conforme o relator, é contemplada no art. 40, § 2º, II, da Lei nº 8.666/93, ou seja, haveria, necessariamente, a divulgação do orçamento elaborado, contemplando o preço estimado e, se for o caso, o preço máximo que a Administração se dispõe a pagar, facultando-se, tal divulgação, no caso do pregão, no qual “os orçamentos estimados em planilhas de quantitativos e preços unitários – e, se for o caso, os preços máximos unitários e global – não constituem elementos obrigatórios do edital, devendo, no entanto, estar inseridos nos autos do respectivo processo licitatório”. Por conseguinte, **“cabará aos gestores/pregoeiros, no caso concreto, a avaliação da oportunidade e conveniência de incluir tais orçamentos – e os próprios preços máximos, se a opção foi a sua fixação – no edital, informando nesse caso, no próprio ato convocatório, a sua disponibilidade aos interessados e os meios para obtê-los”**. Não caberia, portanto, recomendar ao Ministério da Saúde, como sugerido pela unidade técnica que no Pregão Presencial SRP nº 208/2010 o orçamento estimado contivesse “a informação de preço estimado máximo para a contratação, em atenção ao art. 40, X, da Lei 8.666 c/c art. 9º, III, do Decreto 3.931/2001”. Para o relator, a recomendação adequada, e que, inclusive, deveria ser estimulada, seria quanto à divulgação do orçamento estimativo nos pregões a serem realizados, em linha com a jurisprudência do TCU. Após o voto do relator nesse sentido, o Plenário manifestou sua anuência. Precedente citado: Acórdão nº 1178/2008, do Plenário.

Ressalte-se que a anexação da planilha no edital assegura o Princípio da Impessoalidade na medida em que há a certeza de que todos os interessados tem acesso igualmente ao orçamento elaborado pela Administração.

De fato, não há unanimidade doutrinária e jurisprudencial sobre o assunto, fato é que a não publicação desta planilha pode ainda inviabilizar a interposição de recurso em caso de proposta inexecutável e facilitar fraudes. A título de exemplo, um caso real pode ilustrar a questão: em licitação para compra de marmitas o bem é adjudicado em preço bem abaixo de mercado, e o preço inexecutável garante que a empresa vença a licitação. A fraude consta em entregar apenas parte da mercadoria licitada, embora a empresa receba integralmente pelo fornecimento.

No caso relatado acima, a ausência da publicidade da planilha acaba por inviabilizar os recursos e o controle social quanto ao preço orçado e os quantitativos licitados.

Com efeito, entende-se que a Administração Pública tem o dever de anexar ao edital o orçamento estimado em planilha de quantitativos e preços unitários e globais, sendo imprescindível a sua divulgação aos interessados, evitando-se, assim, tratamento desigual aos licitantes interessados e possibilitando a transparência dos atos da Administração Pública.

Portanto, os responsáveis pela Administração Pública, em consonância com o Princípio da Transparência, devem anexar ao edital o orçamento estimado em planilha de quantitativos e preços unitários e globais, sendo imprescindível a sua divulgação aos interessados, evitando-se, assim, tratamento desigual aos licitantes interessados.



II – DAS EXIGÊNCIAS DE CERTIFICADOS DE REGULARIDADE JUNTO AO IBAMA

Questiona o denunciante os itens 17.11 e 17.12 do edital que exigem certificados de regularidade junto ao IBAMA (cadastro Técnico Federal), que deverão ser emitidos em nome do Licitante participante e em nome do fabricante de pneus. E alega (fl. 04):

Ocorre que as cláusulas do referido ato convocatório demonstram flagrante afronta aos princípios supra da isonomia, da proporcionalidade, competitividade e, principalmente, da razoabilidade, uma vez que impossibilita a participação de diversas empresas capacitadas a honrar a execução e fornecimento do objeto contratual, não fosse, contudo, os vícios apontados como motivo desta impugnação.. Noutro giro, é nítido o cerceamento na participação do referido processo licitatório, na medida que penaliza os demais licitantes à inexecução da obrigação constante da licitação.. Resta claro, portanto, o total desrespeito as normas constitucionais e infraconstitucionais supra. Não sendo bastante as violações legais, a prática danosa consubstanciada no dispositivo convocatório desta municipalidade prejudica, principalmente a administração pública e engessa a atividade financeira, neste caso, tanto estatal como a privada. Em última análise, acerca da exigência referida, a mesma não encontra qualquer respaldo legal, muito antes pelo contrário, como já demonstrado, viola as disposições positivadas no respectivo diploma legal.

A Pregoeira do Município de Guarani, Sr^a. Ângela Aparecida Tilli Pereira, apresentou as seguintes justificativas quanto ao questionamento em tela (fls. 58/62):

A solicitação de Certificado de Regularidade junto ao IBAMA, Cadastro Técnico Federal, emitido em nome do LICITANTE participante, no caso de revendedores cadastrados com fins de comércio de pneus e similares e de Certificado de Regularidade junto ao IBAMA, Cadastro Técnico Federal, emitido em nome do FABRICANTE dos pneus, cadastro de fabricação de pneus e similares, têm como escopo o cumprimento ao art. 3º, caput, da Lei Federal nº. 8.666/93, às normas da Resolução do CONAMA nº. 416/2009, bem como, Instrução Normativa IN nº. 01/2010 do IBAMA – Ministério do Meio Ambiente.

[...]

O Cadastro Técnico Federal – CTF é um dos instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente (Art. 9º da Lei Federal 6.938/81) para garantir o controle e monitoramento ambiental das atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos naturais, assim como as atividades de extração, produção, transporte e comercialização de produtos potencialmente perigosos ao meio ambiente ou que utilizem produtos e subprodutos da fauna e flora.

[...]

Dessa forma estão sujeitas ao Cadastro Técnico – CTF todas as pessoas físicas e jurídicas que desenvolvam atividades sujeitas ao : licenciamento ambiental por parte do Ibama, do órgão ambiental estadual ou municipal; autorização específica do Ibama ou dos órgãos florestais estaduais.

Os pneus e câmaras de ar constam do Anexo VIII da Lei Federal nº 6.938, de 1981, portanto, é obrigação legal a existência de Cadastro Técnico Federal junto ao Ibama relativo a esta atividade, objeto do edital.

Salienta-se que tal certificação garante que os produtos adquiridos estarão dentro dos padrões de segurança e qualidade, além de garantir o desenvolvimento sustentável, nos termos o art. 3º, caput da Lei Federal nº 8.666/93, das Resoluções CONAMA e Instruções Normativas do Ibama.

No caso presente, sendo os produtos licitados sujeito a regime especial de fiscalização do Ibama e Ministério do Meio Ambiente, por se tratar de atividade potencialmente poluidora, o Edital exigiu a Comprovação pelo licitante, na fase de habilitação, de que possui a qualificação técnica necessária para execução do contrato, quais sejam aquelas exigências ditadas pela Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, e demais normas regulamentadoras do Ibama e Ministério do Meio Ambiente.

[...]

Evidencia-se que existe o dever do agente público em incluir os critérios de **sustentabilidade** nas licitações e contratações públicas, pois a norma do **art. 3º da Lei 8.666/93** assim o exige.

[...]

Não prospera, outrossim, a argumentação de que a exigência dos Certificados de Regularidade não encontram amparo legal. O **inciso IV do artigo 30 da Lei 8666/93**, dispõe que constitui documentação relativa à qualificação técnica **“prova de atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso”**.

[...]

Ademais, tais cadastros são facilmente consultados no site do Ministério do Meio Ambiente, através do CNPJ ou CPF do agente que esteja autorizado a fabricação e comercialização de pneus, não sendo, portanto, impedimento à ampla participação e competitividade.

[...]

Em atendimento à legislação ambiental, todos os fabricantes e comerciantes de pneumáticos devem possuir tal cadastro, portanto, trata-se apenas de demonstração de cumprimento as normas ambientais que todos devem seguir, sem exceções.

Análise

Exige o edital às fls. 16/17:

17. Todas as participantes deverão apresentar dentro do Envelope nº 02, os documentos específicos para a participação neste Pregão, devendo ser entregues numerados, de preferência, sequencialmente e na ordem a seguir, a fim de permitir maior rapidez na conferência e exame correspondentes:

[...]

17.11. **Certificado de Regularidade junto ao IBAMA, Cadastro Técnico Federal, emitido em nome do LICITANTE participante, no caso de revendedores cadastro com fins de comércio 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.**

17.12 – **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.**

Estabelece a Lei nº 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação:

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 à 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).

A Resolução nº 416/09 do CONAMA, que “dispõe sobre a prevenção à degradação ambiental causada por pneus inservíveis e sua destinação ambientalmente adequada”, publicado no DOU do dia 01/10/09, 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.

A Instrução Normativa IN nº. 01/2010 do IBAMA – Ministério do Meio Ambiente 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

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:

[...]

Consta do *site* do IBAMA as seguintes informações 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;

(<https://servicos.ibama.gov.br/index.php/anuencia-e-autorizacoes/importacaoexportacao-convencao-de-basileia/147-passos-para-o-primeiro-cadastro-pessoa-juridica?start=4>):

Atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos ambientais (CTF/APP)

[...].

O Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras e Utilizadoras de Recursos Ambientais é o registro obrigatório de pessoas físicas e jurídicas que realizam atividades da tabela CTF/APP, ou seja, que, em razão de lei ou regulamento, são passíveis de controle ambiental.

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.** (Grifou-se)

(<https://servicos.ibama.gov.br/index.php/cadastro-inscricao-e-certidoes/cadastro->



tecnico-federal-de-atividades-potencialmente-poluidoras-eou-utilizadoras-de-recursos-ambientais-ctfapp)

Verifica-se do exposto acima que o certificado do IBAMA é uma exigência que se impõe aos fabricantes e importadores, para os casos de licitação que envolva a aquisição de pneumáticos, diante da Resolução CONAMA nº 416, de 30/09/2009, que revogou a Resolução CONAMA nº 258, de 26/08/1999.

Somado a isso, 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 sustentáveis², 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 nº 8.666/93, na redação dada pela Lei nº 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 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.

[...]

² - 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.

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.

No referido guia prático, consta ainda a seguinte orientação em relação a PNEUS:

<p>PNEUS Aquisição ou serviços que envolvam a utilização de pneus <u>Exemplo:</u> Manutenção de veículos – Etc.</p>			
LEGISLAÇÃO	PRINCIPAIS DETERMINAÇÕES	PROVIDÊNCIA A SER TOMADA	PRECAUÇÕES
<p>Lei nº 12.305/2010 Política Nacional de Resíduos Sólidos</p> <p>Resolução CONAMA nº 416, de 30/09/2009</p> <p>Instrução Normativa IBAMA nº 01, de 18/03/2010</p>	<p>*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.</p> <p>* 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</p>	<p>EM QUALQUER CASO:</p> <p>Inserir no TERMO DE REFERÊNCIA e na MINUTA DE CONTRATO – item de obrigações da contratada:</p> <p>“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</p>	<p>- 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. (Grifou-se)</p>

	armazenar o produto usado entregue pelo consumidor, sem ônus.	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.”	
--	---	---	--

Isso posto, constata-se que a Resolução CONAMA é, de fato, um instrumento legal para induzir a solução do problema do “pneu-lixo”, razão pela qual a exigência editalícia (item 8.5.3 – fl.160) de certificado do IBAMA se enquadra no inciso IV do art. 30 da Lei nº 8.666/93, de aplicação subsidiária ao pregão, por ser uma exigência prevista em lei especial, e, portanto, um requisito específico de qualificação técnica a ser exigido na habilitação.

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. Logo, deve ser observado o zelo da Administração em exigir o certificado do IBAMA nos casos de licitação que envolva a aquisição de pneumáticos.

Constata-se, ainda, que o IBAMA não fornece a certidão de regularidade apenas aos fabricantes e importadores, mas, sim, a todo e qualquer cidadão que visitar o sítio eletrônico: <http://servicos.ibama.gov.br/ctf/publico/certificadoregularidade.php>. Além de o seu fornecimento ser simples e gratuito.

Com efeito, qualquer pessoa, inclusive os revendedores, que tenha em mãos o CNPJ do fabricante ou importador pode obter, de forma fácil e gratuita, a certidão de regularidade do IBAMA, utilizando o mencionado *site* oficial. Logo, não há como afirmar que a exigência da certidão do IBAMA restringe o caráter competitivo do certame.

Nesse sentido foi a decisão da Primeira Câmara desta Corte, proferida na sessão do dia 30/04/2013, referente aos autos nº 8800240 (Apenso nº 862719).

Destaca-se, também, que, conforme o Guia Prático de licitações sustentáveis elaborado pela CGU/SP, os comerciantes de pneus também tem o dever de se registrarem no



Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais.

Diante do exposto, este Órgão Técnico entende que não há irregularidade quanto às exigências em tela (itens 17.11 e 17.12).

II – DA ANÁLISE DO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO DE ACORDO COM AS RECOMENDAÇÕES CONSTANTES DA CARTILHA INTITULADA “PRINCIPAIS IRREGULARIDADES ENCONTRADAS EM EDITAIS DE LICITAÇÃO – PNEUS”

Item	Eventuais irregularidades	Fundamentação	Verifica-se a irregularidade?
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).	NÃO VERIFICADA.
03	Exigência de que os produtos sejam entregues em prazo exíguo a contar do recebimento da ordem de compras	A exigência de que os produtos sejam entregues em prazo exíguo após o recebimento da autorização de fornecimento expedida pela 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	NÃO VERIFICADA

		é indevida, inclusive, do licitante vencedor. (V. Decisão 862.583)	
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.	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 a atender aos princípios da publicidade e da isonomia (V. Decisão nº 838.976/862.583/876.321/812.339).	NÃO VERIFICADA.
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).	VERIFICADA apenas a ausência de planilha de preços unitários, pois consta o valor estimado da contratação (ITEM 1 desta análise).
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	NÃO VERIFICADA

		lugar, no caso da modalidade Pregão (Ver Decisão nº 735.084/804.626).	
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 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.	NÃO VERIFICADA
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

VI - CONCLUSÃO

Ex positis, após análise do edital de Pregão Presencial para Registro de Preços nº 036/2014 – Processo Licitatório n.º 063/2014, em face da Denúncia e da Cartilha elaborada por esta Corte de Contas intitulada “Principais Irregularidades Encontradas Em Editais de Licitação - Pneus”, esta Unidade Técnica entende como irregular a ausência de planilha de preços unitários.

Considerando que a abertura das propostas ocorreu em 01/07/2014, esta Unidade Técnica entende ainda que os autos podem ser encaminhados ao Ministério Público de Contas, nos termos do art. 61, §3º e, em seguida, os responsáveis, o Sr. Paulo Cesar Santos Neves e a Srª. Ângela Aparecida Tilli Pereira, respectivamente, Prefeito Municipal e Pregoeira de Guarani, essa última, subscritora do edital, podem ser citados para, querendo,



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



apresentarem defesas acerca da irregularidade apontada e dos eventuais apontamentos do Ministério Público de Contas.

À consideração superior,

CAEL/DME, 30 de julho de 2014.

Isabella Brito Porto
Analista de Controle Externo
TC-2689-9