

Processo: 1101540
Natureza: DENÚNCIA
Denunciante: Fernando Symcha de Araújo Marçal Vieira
Denunciada: Prefeitura Municipal de Ponte Nova
Responsáveis: Júlio Pires Monteiro, Wagner Mol Guimarães
MPTC: Sara Meinberg
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO

SEGUNDA CÂMARA – 18/11/2021

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. PREGÃO PRESENCIAL. REGISTRO DE PREÇOS. AQUISIÇÃO DE PNEUS, CÂMARAS E CORRELATOS. PRELIMINAR. AUSÊNCIA DE PRESSUPOSTOS DE CONSTITUIÇÃO E DE DESENVOLVIMENTO VÁLIDO E REGULAR DO PROCESSO. ADMISSIBILIDADE DA DENÚNCIA PELO PRESIDENTE. PRINCÍPIO DA PRIMAZIA DO JULGAMENTO DE MÉRITO. NÃO ACOLHIMENTO. MÉRITO. EXIGÊNCIA DE CERTIFICADO DE REGULARIDADE DO IBAMA EM NOME DO FABRICANTE DE PNEUS. IMPROCEDÊNCIA. RECOMENDAÇÃO. INOBSERVÂNCIA AOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, PUBLICIDADE E TRANSPARÊNCIA. REGULAMENTAÇÃO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS E DO PREGÃO ELETRÔNICO NO ÂMBITO MUNICIPAL. DIVULGAÇÃO EM LOCAIS DE FÁCIL ACESSO AOS CIDADÃOS E AOS ÓRGÃOS DE CONTROLE, BEM COMO NA REDE MUNDIAL DE COMPUTADORES. AUSÊNCIA. RECOMENDAÇÃO. UTILIZAÇÃO DE PREGÃO ELETRÔNICO. COMPETITIVIDADE. ISONOMIA. ECONOMICIDADE. EXPEDIÇÃO DE JUSTIFICATIVA QUANDO A FORMA ELETRÔNICA FOR INVIÁVEL TECNICAMENTE OU DESVANTAJOSA. RECOMENDAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

1. Em que pese a alegação do Ministério Público de Contas relativa à ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, tendo em vista a ausência de longo decurso de tempo em relação aos fatos questionados e que a denúncia foi admitida pelo Presidente, bem como que o processo se encontra devidamente instruído, sendo possível a análise de mérito da denúncia, esta se impõe em respeito ao princípio da primazia do julgamento de mérito.
2. A exigência de certidão de regularidade do Ibama é razoável, uma vez que não fere a isonomia, nem o caráter competitivo do certame, constituindo preceito que visa a proteção do meio ambiente, de matriz constitucional, sendo dever de todos aqueles que exercem atividade econômica. Ademais, qualquer pessoa, inclusive revendedor, que tenha ciência do CNPJ do fabricante ou importador pode obter, de forma fácil e gratuita, a certidão de regularidade do Ibama, utilizando o *site* oficial.
3. Com o objetivo de atribuir maior clareza aos instrumentos convocatórios, recomenda-se aos gestores públicos explicitar, em futuros editais de licitação para aquisição de pneus, a exigência de certificado de regularidade do Ibama em nome do fabricante ou importador, nos termos da Resolução Conama n. 416/2009.
4. Embora sejam autoaplicáveis os termos do art. 15, II, § 3º, da Lei n. 8.666/1993 e do art. 11 da Lei n. 10.520/2002, é recomendável a regulamentação do sistema de registro de

preços no âmbito do Município, a fim de que seja observada a realidade e peculiaridades de cada ente federado e de tornar o preceito legal mais claro e operacional.

5. A utilização do pregão eletrônico nos processos licitatórios envolvendo a contratação de bens e serviços comuns, no âmbito dos municípios, depende de decreto regulamentador do respectivo chefe do Poder Executivo, tendo em vista que tal modalidade não foi efetivamente disciplinada na Lei n. 10.520/2002.
6. A utilização do pregão na forma eletrônica em vez de na forma presencial, sobretudo em meio à pandemia da Covid-19, nos termos da jurisprudência deste Tribunal, revela-se adequada aos princípios constitucionais da economicidade, da isonomia e da competitividade, tendo em vista que permite que os interessados possam participar de qualquer lugar do país, em ambiente virtual, salvo comprovada impossibilidade ou inviabilidade de utilização da forma eletrônica, devidamente justificada nos autos do processo licitatório.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas na proposta de voto do Relator, em:

- I) afastar a preliminar arguida pelo Ministério Público de Contas, relativa à ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo;
- II) julgar improcedente, no mérito o apontamento da denúncia, em face do Processo Licitatório 46/2021, Pregão Presencial n. 32/2021, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Ponte Nova, relacionado à exigência de apresentação de certificado de regularidade do Ibama em nome do fabricante de pneus, nos termos do art. 196, § 2º, do Regimento Interno c/c o art. 487, I, do Código de Processo Civil;
- III) recomendar ao atual prefeito de Ponte Nova e ao pregoeiro do referido município que, em futuros certames licitatórios para aquisição de pneus, explicitem a exigência de certificado de regularidade do Ibama em nome do fabricante ou importador, nos termos da Resolução Conama n. 416/2009, com o objetivo de atribuir maior clareza aos instrumentos convocatórios;
- IV) determinar o encerramento do processo, sem resolução de mérito, por entenderem não ser razoável a continuidade do processo com a citação dos responsáveis e os reexames técnico e ministerial em relação ao apontamento complementar apresentado pela Cfel, uma vez que tenderia a tornar o custo do processo superior aos benefícios a serem auferidos nesta deliberação, nos termos do art. 71, § 3º, da Lei Orgânica desta Corte, c/c o art. 196, § 3º, do Regimento Interno, como medida de racionalização administrativa e de economia processual, quanto aos apontamentos complementares apresentados pela Unidade Técnica, com a emissão de recomendação:
 - a) ao atual prefeito de Ponte Nova, para que promova a regulamentação do pregão eletrônico e do Sistema de Registro de Preços, se já não houver sido realizada, e confira publicidade aos atos normativos em locais de fácil acesso aos cidadãos e aos órgãos de controle, bem como na rede mundial de computadores;

- b) ao atual prefeito e ao pregoeiro do aludido município, para que, caso existente regulamentação municipal, adotem o pregão na forma eletrônica nas futuras licitações de bens e serviços comuns, em respeito aos princípios da eficiência, da competitividade e da economicidade, salvo comprovada impossibilidade ou inviabilidade de utilização da forma eletrônica, devidamente justificada nos autos do procedimento licitatório;
- V) determinar que seja feita comunicação ao denunciante pelo DOC e intimação dos gestores públicos interessados por meio eletrônico e pelo DOC, bem como do Ministério Público de Contas, na forma regimental;
- VI) determinar, após o trânsito em julgado e promovidas as medidas cabíveis à espécie, o arquivamento dos autos, nos termos do art. 176, I, do Regimento Interno desta Corte.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Sebastião Helvecio, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão e o Conselheiro Presidente Wanderley Ávila.

Presente à sessão a Procuradora Maria Cecília Borges.

Plenário Governador Milton Campos, 18 de novembro de 2021.

WANDERLEY ÁVILA
Presidente

ADONIAS MONTEIRO
Relator

(assinado digitalmente)



SEGUNDA CÂMARA – 18/11/2021

CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO

I – RELATÓRIO

Trata-se de denúncia formulada por Fernando Symcha de Araújo Marçal Vieira (documento eletrônico, código do arquivo n. 2383041, disponível no SGAP como peça n. 2), em face do Processo Licitatório 46/2021, Pregão Presencial n. 32/2021, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Ponte Nova, cujo objeto consistiu no registro de preços para futura aquisição de pneus, câmaras e correlatos.

Em síntese, o denunciante relatou que o edital seria restritivo por exigir, no item 3.2.1, “d”, a apresentação de certificado de regularidade do Ibama emitido em nome apenas do fabricante de pneus. Alegou que tal exigência privaria muitos licitantes de participarem do evento, pois muitas empresas trabalham com pneus de origem estrangeira e, portanto, não conseguiriam obter regularização perante um órgão nacional (Ibama). Afirmou que o adequado seria dar a opção de ser apresentada a certidão do fabricante, nos casos de fabricantes nacionais, ou do importador, nas hipóteses de pneus de origem estrangeira, pois a exigência constante no edital tornaria o pregão restritivo à participação de empresas que só trabalham com pneus nacionais, indo de encontro ao caráter isonômico e competitivo da licitação. Pontuou que “[...] 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”. Além disso, ponderou que o edital deveria ser retificado para “[...] acrescentar a possibilidade de que sejam apresentadas certidões do IBAMA do Importador nos casos em que os licitantes trabalhem com pneus de origem estrangeira [...]”. Dessa forma, requereu, como medida cautelar, a suspensão do certame.

A denúncia foi a mim distribuída em 8/4/2021, conforme termo de distribuição disponível no SGAP (documento eletrônico n. 2385198, disponível como peça n. 5), sendo recebida virtualmente em meu gabinete no mesmo dia. Registro, ademais, que a abertura do pregão estava prevista para o dia 14/4/2021.

Em juízo inicial, determinei a intimação dos Srs. Wagner Mol Guimarães, prefeito de Ponte Nova, e Júlio Pires Monteiro, pregoeiro e subscritor do edital, para que encaminhassem cópia dos documentos atualizados relativos às fases interna e externa do certame, e, ainda, apresentassem as justificativas e documentos que entendessem cabíveis acerca das alegações do denunciante (documento eletrônico, código do arquivo n. 2385910, disponível no SGAP como peça n. 6).

Intimados, os gestores apresentaram documentos atrelados ao certame e prestaram esclarecimentos (documento eletrônico, código do arquivo n. 2391512, disponível no SGAP como peça n. 11). Em suma, pontuaram que teria havido boa-fé durante a confecção do edital, haja vista que a exigência questionada na denúncia teria sido inserida com base em decisões proferidas por este Tribunal, em especial no âmbito das Denúncias n. 1015343 e 1071603. Além disso, ressaltaram que, no julgamento da Denúncia n. 1088756, de minha relatoria, a Segunda Câmara teria reconhecido a existência de “relevante divergência na jurisprudência desta Casa acerca da exigência de regularidade junto ao Ibama para aquisição de pneus”, razão pela qual, em observância ao princípio da segurança jurídica aplicável à esfera controladora, teria “evitado a continuidade da ação de controle”. Não obstante, os gestores registraram que “[...] a administração compromete-se a acatar a recomendação desta câmara

para incluir no instrumento convocatório a possibilidade de apresentação de certificado de regularidade junto ao Ibama também de importadores na fase habilitatória”.

Consoante documento eletrônico, código n. 2393706, disponível no SGAP como peça n. 13, indeferi a liminar requerida, diante da retificação da única exigência do edital que foi questionada pela denúncia, tendo, ainda, sido alterada a data de abertura do pregão em exame.

Ato contínuo, os autos foram encaminhados à Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação – Cfel, que elaborou estudo técnico (código do arquivo n. 2442890, disponível no SGAP como peça n. 19) opinando pela improcedência da denúncia no que se refere à exigência de apresentação do certificado de regularidade do Ibama em nome do fabricante de pneus, visto que a cláusula que determinava tal exigência foi retificada. Ademais apresentou apontamento complementar atinente à inobservância dos princípios da legalidade, publicidade e transparência, porquanto verificou que “[...] após analisada a documentação dos autos e realizada pesquisa na internet, não foi possível constatar a existência ou divulgação do decreto que regulamente o instituto do sistema de registro de preços, procedimento este que foi adotado no edital do Pregão Presencial nº 032/2021, objeto da presente denúncia”. Além disso, teceu considerações quanto às vantagens da adoção do pregão em sua forma eletrônica, razão pela qual opinou pela emissão de recomendações aos gestores, tendo em vista as “oportunidades de melhoria de desempenho ou de maior efetividade dos programas e políticas públicas verificadas”.

O *Parquet* Especial, em parecer disponível no SGAP como peça n. 21, código do arquivo n. 2556420, aduziu não ter apontamento complementar a apresentar nestes autos e opinou, preliminarmente, pela extinção do processo, sem resolução de mérito, por ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, nos termos do art. 485, IV, do Código de Processo Civil c/c o art. 176, III e o art. 226, parágrafo único, do Regimento Interno deste Tribunal.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

1. Preliminar – Ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo

Em seu parecer (documento eletrônico, código do arquivo n. 2556420, disponível no SGAP como peça n. 21), o Ministério Público de Contas destacou, inicialmente, que “as matérias afetas à comercialização de pneus foram exaustivamente discutidas no âmbito desse Tribunal de Contas, que firmou jurisprudência consolidada sobre a questão objeto da Denúncia”. Enfatizou que o exercício da jurisdição de contas e a atividade desempenhada pelos tribunais de contas “volta-se para o cumprimento do mister constitucional de zelo da administração pública direta e indireta, quanto aos planos da legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas (art. 70, caput, da Constituição da República)”. Nesse sentido, argumentou que se a inicial apresentada pelo denunciante não apontar elementos mínimos de efetiva lesão ao interesse público, não é possível que o órgão de controle externo atue na resolução de litígios individuais e privados, em substituição ao Poder Judiciário.

Assim, considerando que os apontamentos de irregularidades sobre licitações de pneus já teriam sido exaustivamente discutidos no âmbito desta Casa, concluiu que haveria claro desvirtuamento da competência desta Corte, em patente abuso do exercício de direito de petição, pois os apontamentos constantes na peça inicial serviriam, somente, para se

ultrapassar o juízo de admissibilidade presidencial, visando possível provimento, com o fim de satisfazer interesses privados e empresariais por via alternativa ao Judiciário.

Opinou, por fim, pela extinção do processo, sem resolução de mérito, por ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo.

Com a devida vênia ao posicionamento adotado pelo *Parquet* Especial, embora concorde integralmente com a fundamentação apresentada quanto à pretensão de tutela de interesse exclusivamente privado na presente denúncia, entendo que a extinção do processo por ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular não configura a solução mais adequada.

Depreendo dos autos que a documentação protocolizada neste Tribunal foi encaminhada, primeiramente, à Coordenadoria de Protocolo e Triagem (código do arquivo n. 2383783, disponível no SGAP como peça n. 3), a qual entendeu que os fatos questionados versavam sobre matéria de competência deste Tribunal, em observância ao art. 301, § 1º, I, do Regimento Interno, e se manifestou pela autuação como denúncia, tendo em vista o atendimento aos requisitos de admissibilidade previstos no art. 301¹ da referida norma. Em seguida, a Presidência desta Casa, por meio do Expediente n. 751/2021 (código do arquivo n. 2384945, disponível no SGAP como peça n. 4), recebeu a documentação como denúncia, iniciando o trâmite processual que culminou com a análise da Unidade Técnica e, em sequência, com o parecer do Ministério Público de Contas.

Em recente decisão, resalto que, diante dos reiterados posicionamentos da Segunda Câmara deste Tribunal² e encampando a fundamentação exposta no voto-vista apresentado pelo conselheiro Cláudio Couto Terrão no julgamento da Denúncia n. 1101533, de minha relatoria, na sessão do referido colegiado de 5/8/2021, alterei meu posicionamento sobre a questão ora debatida, a fim de adotar o entendimento pela regularidade da exigência atrelada à apresentação de certificado de regularidade do Ibama em nome do fabricante de pneus. Ademais, destaco, ainda, que, recentemente, a Presidência deste Tribunal decidiu não acolher como denúncia documentação enviada pelo Dr. Fernando Symcha de Araújo Marçal Vieira em que também foi questionada a exigência editalícia quanto à apresentação de certificado de regularidade do Ibama em nome do fabricante de pneus, não autorizando, em juízo preliminar de admissibilidade, sua autuação, nos termos da Decisão de Arquivamento n. 93/2021³.

Nesse sentido, a despeito de o presente processo buscar a satisfação de interesses eminentemente individuais e privados, argumento do Ministério Público de Contas com o qual coaduno, entendo que, considerando a ausência de longo decurso de tempo em relação aos fatos questionados e que a denúncia foi admitida pelo Presidente, bem como que o

¹ Art. 301. Qualquer cidadão, partido político, associação legalmente constituída ou sindicato poderá denunciar ao Tribunal irregularidades ou ilegalidades de atos praticados na gestão de recursos públicos sujeitos à sua fiscalização.

§ 1º São requisitos de admissibilidade da denúncia:

I - referir-se à matéria de competência do Tribunal;

II - ser redigida com clareza;

III - conter o nome completo, a qualificação, cópia do documento de identidade e do Cadastro de Pessoa Física e o endereço completo do denunciante;

IV - conter informações sobre o fato, a autoria, as circunstâncias e os elementos de convicção;

V - indicar as provas que deseja produzir ou indício veemente da existência do fato denunciado.

² Denúncia n. 1098631, de relatoria do conselheiro substituto Telmo Passareli, Segunda Câmara, sessão do dia 5/8/2021.

³ Disponível em: <https://www.tce.mg.gov.br/ArquivosDoc/DECISAO_DE_ARQUIVAMENTO_N_93-2021.pdf>. Acesso em 25/10/2021.

processo se encontra devidamente instruído, sendo possível a análise de mérito da denúncia, esta se impõe em respeito ao princípio da primazia do julgamento de mérito.

Em relação ao princípio da primazia do julgamento de mérito, previsto no art. 4º do Código de Processo Civil, destaco as Denúncias n. 1098631 e 1098597, de relatoria do conselheiro substituto Telmo Passareli, julgadas em 5/8/2021 e 20/5/2021, respectivamente, nas quais restou vencedor voto do conselheiro Cláudio Couto Terrão pela improcedência das denúncias, em vez da extinção do processo sem resolução de mérito, sendo evidenciados os motivos pertinentes à “necessária segurança jurídica [...], evitando que o gestor aja mediante incertezas no que se refere ao posicionamento do órgão de controle” e à “observância ao princípio da primazia do mérito, que impõe que o julgador analise o mérito do processo sempre que possível”. As referidas decisões foram assim ementadas:

DENÚNCIA. LICITAÇÃO. PREGÃO PRESENCIAL. PNEUS. CERTIFICADO DO IBAMA EM NOME DO FABRICANTE. EXIGÊNCIA DE CUNHO RESTRITIVO. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO À ISONOMIA E À AMPLA COMPETITIVIDADE. AUSÊNCIA DE CITAÇÃO. PRIMAZIA DO MÉRITO. IMPROCEDÊNCIA DA DENÚNCIA. ARQUIVAMENTO.

1. A exigência de certidão de regularidade junto ao Ibama não fere o princípio da isonomia, tampouco o caráter competitivo do certame, sendo, ao contrário, condizente com a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, diretriz incluída na redação do art. 3º da Lei 8.666/1993 pela Lei 12.349/2010.

2. Embora os responsáveis pela irregularidade denunciada não tenham sido citados nos autos, julga-se improcedente a denúncia em observância ao princípio da primazia do mérito e tendo em vista que não restou comprovada a existência de efetivo prejuízo à administração. (Grifei) (Denúncia n. 1098597, de relatoria do Conselheiro Substituto Telmo Passareli, julgada pela Segunda Câmara em 20/5/2021)

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. RESOLUÇÃO CONAMA 416/2009. CERTIFICADO DE REGISTRO JUNTO AO IBAMA. EMISSÃO EM NOME DO FABRICANTE APENAS. PRINCÍPIO DA JURIDICIDADE. REGULARIDADE. PRINCÍPIO DA PRIMAZIA DO MÉRITO.

1. A exigência do certificado de regularidade junto ao IBAMA emitido em nome do fabricante não representa, necessariamente, afronta aos princípios licitatórios, uma vez que a Resolução CONAMA 416/2009 obriga o cadastro de fabricantes e importadores, sendo assegurada a participação do licitante que comercializa pneus importados por força do Princípio da Juridicidade.

2. A primazia do mérito é princípio normativo inserido no novo Código de Processo Civil e de aplicação supletiva ao processo de contas, tendo em vista que a decisão que não resolve o mérito é excepcional. (Grifei)

3. Com o objetivo de atribuir maior clareza aos instrumentos convocatórios, recomenda-se explicitar, em futuros editais de licitação para aquisição de pneus, a exigência de certificado de regularidade junto ao IBAMA em nome do fabricante ou importador, nos termos da Resolução Conama n. 416/2009. (Denúncia n. 1098631, de relatoria do Conselheiro Substituto Telmo Passareli, julgada pela Segunda Câmara em 5/8/2021).

Diante do exposto, com a devida vênia, proponho que seja afastada a preliminar arguida pelo Ministério Público de Contas, relativa à ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo.

2. Mérito

2.1. Exigência de apresentação de certificado de regularidade do Ibama em nome do fabricante de pneus

Como visto, a controvérsia da denúncia cinge-se à exigência de apresentação de certificado de regularidade do Ibama, exclusivamente em nome do fabricante de pneus, conforme item 3.2.1, “d” do edital do Processo Licitatório 46/2021, Pregão Presencial n. 32/2021, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Ponte Nova.

No caso concreto, conforme relatado, após intimação, os gestores apresentaram manifestação, na qual se comprometeram a acatar eventual recomendação para que fosse incluída no instrumento convocatório a possibilidade de apresentação de certificado de regularidade do Ibama também em nome de importadores, na fase de habilitação (código do arquivo n. 2391512, disponível no SGAP como peça n. 11).

Com efeito, além das justificativas prestadas, em consulta ao *site*⁴ do Município jurisdicionado, verifiquei que a Administração decidiu retificar o item 3.2.1, “d” do edital, em 13/4/2021, o qual passou a exigir a apresentação de certificado de regularidade do Ibama em nome do fabricante ou em nome do importador.

Destaco que, em questões envolvendo a referida exigência editalícia, vinha me manifestando da seguinte forma (documento eletrônico, código do arquivo n. 2451555, disponível no SGAP como peça n. 6):

[...] ressalto que a Segunda Câmara deste Tribunal vem entendendo que “a exclusão da possibilidade de que a certidão seja entregue em nome do importador de pneus estrangeiros é restritiva e pode ser prejudicial à ampla concorrência”, consoante julgamento da Denúncia de n. 1071480, de minha relatoria, na sessão do dia 23/7/2020. Naquela oportunidade, decidi alterar o meu convencimento anterior e propus a emissão de recomendação aos gestores responsáveis para que, nos próximos certames licitatórios, no tocante à exigência de certificado de regularidade do Ibama, fosse prevista a possibilidade de apresentação não somente em nome dos fabricantes de pneus, mas também em nome de possíveis importadores, o que foi acolhido por unanimidade.

No mesmo sentido, destaco o julgamento da Denúncia n. 1088756, também de minha relatoria, ocorrido na sessão do dia 8/10/2020 da Segunda Câmara, assim ementada: [...]

Não obstante, registro que esta Corte possui também o entendimento no sentido de que a referida cláusula não enseja indevida restrição ao caráter competitivo dos certames, sendo, assim, considerada regular, consoante se decidiu nas Denúncias n. 1066574, 1066873, 1077107 e 1076971.

Diante desse cenário, é imperioso destacar que, recentemente, a Segunda Câmara deste Tribunal reforçou o entendimento pela regularidade da exigência atrelada à apresentação de certificado de regularidade do Ibama em nome do fabricante de pneus, no julgamento da Denúncia n. 1098631, de relatoria do conselheiro substituto Telmo Passareli, Segunda Câmara, sessão do dia 5/8/2021, assim ementada:

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. RETORNO DE VISTA. RESOLUÇÃO CONAMA 416/2009. CERTIFICADO DE REGISTRO JUNTO AO IBAMA. EMISSÃO EM NOME DO FABRICANTE APENAS. PRINCÍPIO DA JURIDICIDADE. REGULARIDADE. PRINCÍPIO DA PRIMAZIA DO MÉRITO. 1. A exigência do certificado de regularidade junto ao IBAMA emitido em nome do fabricante não

⁴ Disponível em: <<https://www.pontenova.mg.gov.br/detalhe-da-licitacao/info/pp-32-2021/10495>>. Acesso em 25/10/2021.

representa, necessariamente, afronta aos princípios licitatórios, uma vez que a Resolução CONAMA 416/2009 obriga o cadastro de fabricantes e importadores, sendo assegurada a participação do licitante que comercializa pneus importados por força do Princípio da Juridicidade. 2. A primazia do mérito é princípio normativo inserido no novo Código de Processo Civil e de aplicação supletiva ao processo de contas, tendo em vista que a decisão que não resolve o mérito é excepcional. 3. Com o objetivo de atribuir maior clareza aos instrumentos convocatórios, recomenda-se explicitar, em futuros editais de licitação para aquisição de pneus, a exigência de certificado de regularidade junto ao IBAMA em nome do fabricante ou importador, nos termos da Resolução Conama n. 416/2009.

Vale destacar, ademais, excerto da fundamentação do voto divergente apresentado pelo conselheiro Cláudio Couto Terrão, no julgamento da mencionada Denúncia n. 1098631, no sentido de que “[...] consoante o disposto no art. 4º da Resolução CONAMA nº 416/19, ‘os fabricantes, importadores, reformadores e os destinadores de pneus inservíveis têm a obrigação de se inscrever no Cadastro Técnico Federal (CTF) junto ao IBAMA’”. Também é de se destacar excertos da fundamentação do voto apresentado pelo conselheiro Wanderley Ávila, que acompanhou a divergência apresentada pelo conselheiro Cláudio Couto Terrão, conforme transcrito a seguir:

Entretanto, o que busca o Denunciante combater é a impossibilidade de emissão do certificado em nome do importador, o que não seria contemplado em editais em que há somente a previsão da figura do fabricante, em ofensa aos Princípios da Isonomia e Competitividade. Quanto ao apontamento, entendo que sua análise deve se dar à luz do Princípio da Juridicidade, em leitura integrada do ordenamento jurídico.

O Princípio da Juridicidade consiste em um desdobramento contemporâneo do Princípio da Legalidade, contemplando não apenas a redação estrita do dispositivo legal, porém, todo o ordenamento jurídico em que tal norma está inserida. Assim, quando o instrumento convocatório prevê, expressamente, apenas o fabricante, seu aparente conflito está, na verdade, amparado na inteligência do Princípio da Juridicidade, de modo que não cabe ao edital discriminar todas as normas pertinentes àquela contratação.

O que deve ser coibido são as disposições contrárias à lei, ou seja, é dizer que, se o edital não proíbe, expressamente, a emissão do certificado de regularidade em nome do importador, não há qualquer apontamento passível de controle por esta Corte, uma vez que o direito subjetivo de participação do licitante está amparado no ordenamento.

Ressalto que, diante dos reiterados posicionamentos da Segunda Câmara deste Tribunal e encampando a fundamentação exposta no voto-vista apresentado pelo conselheiro Cláudio Couto Terrão no julgamento da Denúncia n. 1101533, de minha relatoria, na sessão do referido colegiado de 5/8/2021, conforme mencionado no item 1 desta proposta de voto, alterei meu posicionamento sobre a questão ora debatida, a fim de adotar o entendimento pela regularidade da exigência atrelada à apresentação de certificado de regularidade do Ibama em nome do fabricante de pneus.

É de se observar, ainda, que, recentemente, a Presidência deste Tribunal decidiu não acolher como denúncia documentação enviada pelo Dr. Fernando Symcha de Araújo Marçal Vieira, não autorizando, em juízo preliminar de admissibilidade, sua autuação, diante de outra argumentação em que também foi questionada a exigência editalícia quanto à apresentação de certificado de regularidade do Ibama em nome do fabricante de pneus. Para melhor visualização, compartilho excertos da Decisão de Arquivamento n. 93/2021⁵:

⁵ Disponível em: <https://www.tce.mg.gov.br/ArquivosDoc/DECISAO_DE_ARQUIVAMENTO_N_93-2021.pdf>. Acesso em 25/10/2021.

Nesse sentido, tenho que a documentação em destaque, protocolizada sob o nº 6826910/2021, embora nominada como “denúncia”, não traz ao conhecimento desse Tribunal qualquer fato de que esta Corte já não tenha conhecimento, e sobre o qual já não tenha se posicionado, conforme farta jurisprudência, constituindo-se em verdadeiro abuso do direito de ação por parte do peticionário, que busca não a proteção à regular aplicação dos recursos públicos por parte dos municípios mineiros, mas sim abarrotar o Tribunal de Contas de demandas idênticas, impactando sobremaneira a atuação fiscalizatória do controle externo.

É de se ver que este Tribunal de Contas, nas duas egrégias Câmaras de julgamento, tem **posicionamento firme quanto a não irregularidade** na exigência de certificação do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, conforme se pode ver, dentre tantos outros julgados, nas decisões exaradas nos processos 1098597, 1058496, 1058948, 1084385, 1098608, 1040553, 1101537, 1098433, 1098405, 1084526, 1098408, 1098518, 1077251, 1084643, 1088748 (destaque do texto).

Dito isso, tenho que a presente documentação não atende ao requisito nuclear de admissibilidade de denúncias por este Tribunal, conforme descrito no caput c/c o inciso V do § 1º do artigo 301 da Resolução nº 12/2008, que é a existência de fato irregular ou ilegal na gestão de recursos públicos, com a indicação das provas ou indício veemente da existência desse [...].

Portanto, em observância aos princípios da colegialidade e da segurança jurídica, diante das recentes decisões proferidas pela Segunda Câmara deste Tribunal, e, ainda, considerando as manifestações da Unidade Técnica e do *Parquet* Especial, proponho que a denúncia seja julgada improcedente.

Não obstante, conforme decidido nos autos da Denúncia n. 1098631, proponho a emissão de recomendação ao atual prefeito de Ponte Nova e ao pregoeiro do referido município para que, em futuros certames licitatórios envolvendo o mesmo objeto, explicitem a exigência de certificado de regularidade do Ibama em nome do fabricante ou importador, nos termos da Resolução Conama n. 416/2009, com o objetivo de atribuir maior clareza aos instrumentos convocatórios.

2.2. Inobservância aos princípios da legalidade, publicidade e da transparência

Tal como relatado, a Cfel apresentou apontamento complementar à denúncia e destacou que, após análise da documentação dos autos e realização de pesquisa na internet, não teria constatado a existência ou a divulgação de decreto regulamentador do sistema de registro de preços no âmbito do Município de Ponte Nova, em afronta aos princípios da transparência e da publicidade. Afirmou, ainda, que a aplicação do referido instituto, sem a respectiva regulamentação, configuraria ofensa ao princípio da legalidade.

Ademais, tendo em vista que no presente certame foi adotado o pregão em sua forma presencial, ressaltou que a realização de licitação por meio do pregão eletrônico já seria uma realidade no âmbito da União e de muitos Estados e Municípios brasileiros, considerando suas vantagens, tais como: ambiente virtual; acesso pela rede mundial de computadores; busca pela melhor proposta; economicidade; ampliação da competitividade; celeridade na compra; otimização processual; transparência; eficiência na administração pública; impessoalidade na condução da sessão pública; medida de boa governança; fortalecimento do controle externo e do controle social. Ao final, considerando a função pedagógica do Tribunal de Contas, entendeu que poderia ser expedida recomendação aos gestores para que:

- Caso ausente regulamentação dos institutos do pregão eletrônico e do sistema de registro de preços, que sejam, nos termos das legislações vigentes, promulgados os respectivos decretos e dada a eles a devida publicidade, em locais de fácil acesso ao cidadão e aos órgãos de controle;

- Caso existentes os decretos, que seja procedida à devida publicação em locais de fácil acesso ao cidadão e aos órgãos de controle;
- Caso existente regulamentação municipal acerca do pregão eletrônico e constatada inviabilidade técnica ou desvantagem para a administração na sua realização, que seja expedida justificativa pela autoridade competente, nos termos do § 4º do art. 1º do Decreto Federal n. 10.024/2019 e do § 2º do art. 1º do Decreto Estadual n. 48.012/2020.

Especialmente sobre a necessidade de regulamentação do sistema de registro de preços, destaco que, em consulta aos *sites* da Prefeitura Municipal⁶ e da Câmara Municipal de Ponte Nova⁷, não localizei, de fato, os respectivos atos regulamentares da matéria no âmbito do referido município.

No entanto, embora não tenham sido encontrados tais atos normativos na rede mundial de computadores, ressalto que não necessariamente se deu a alegada afronta aos princípios da transparência, da publicidade ou mesmo da legalidade, pois entendo que o disposto no art. 15 da Lei n. 8.666/93 é autoaplicável.

A respeito do tema, este Tribunal já se manifestou sobre a necessidade de regulamentação do sistema de registro de preços no âmbito municipal, nos termos da resposta dada na Consulta n. 732557, sessão Plenária do dia 11/6/2008, de relatoria do conselheiro Eduardo Carone:

Com relação ao primeiro questionamento, o tema não comporta muita celeuma, porquanto a doutrina é unânime em afirmar que o art. 15 da Lei n. 8.666/93 é autoaplicável, aludindo-se à regulamentação por decreto, somente para fins de adequação às peculiaridades regionais. Nesse sentido, os ensinamentos de Marçal Justen Filho, *verbis*.

“O art. 15 prevê a regulamentação do sistema de registro de preços por meio de decreto, a ser editado no âmbito de cada entidade federativa. Isso não significa que o dispositivo não seja autoaplicável. A afirmativa decorre de que a disciplina da lei é perfeitamente suficiente para instituir-se o sistema de registro de preços. Não há necessidade de veiculação de outras regras complementares. A quase totalidade das soluções nele contidas pode ser explícita ou implicitamente extraída do sistema da Lei n. 8.666/93. Aliás, inúmeras inovações trazidas na regulamentação se caracterizam como ilegais, eis que ultrapassam os limites previstos legislativamente”.

[...]

3. O art. 15 da Lei n. 8.666/93 prevê a regulamentação do sistema de registro de preços por meio de decreto, a ser editado no âmbito de cada entidade federativa, para fins de adequação às peculiaridades regionais;

Destaco, neste sentido, decisão do Superior Tribunal de Justiça sobre o tema:

ADMINISTRATIVO – LICITAÇÃO – SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇO: ARTIGO 15, LEI 8.666/93 – LIMITAÇÕES. [...] 2. Embora autoaplicável, o art. 15 da Lei 8.666/93 pode sofrer limitações por regulamento estadual ou municipal, como previsto no § 3º. (STJ - RMS: 15647 SP 2002/0153711-9, Relator: Ministra ELIANA CALMON, Data de Julgamento: 25/3/2003, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJ 14/4/2003 p. 206RIP vol. 19 p. 327).

Este é, ademais, o entendimento da doutrina sobre a questão, tal como aduz Renato Geraldo Mendes⁸, *verbis*:

⁶ Disponível em: <<https://www.pontenova.mg.gov.br/legislacao>>. Acesso em 25/10/2021.

⁷ Disponível em: <<https://www.pontenova.mg.leg.br/leis/legislacao-municipal>>. Acesso em 25/10/2021.

⁸ Disponível em: <<https://www.zenite.blog.br/o-registro-de-precos-a-questao-da-exigencia-de-regulamentacao-por-decreto-e-os-limites-do-poder-regulamentar-analise/>>. Acesso em 25/10/2021.

Diz o § 3º do art. 15 da Lei nº 8.666/93 que o registro de preços será regulamentado por decreto. Quando uma lei prevê que as suas disposições, no todo ou em parte, sejam regulamentadas por decreto, o que ela está possibilitando, afinal?

A resposta pode ser direta: faculta que o chefe do Poder Executivo (presidente, governador e prefeito) torne a aplicação da lei mais clara e operacional, pois a finalidade de um decreto regulamentar é definir como a lei será, na prática, aplicada, cumprida e executada. Em verdade, tais possibilidade e competência decorrem da própria Constituição (art. 84, inc. IV), e não diretamente da lei que será objeto de regulamentação.

[...]

Sob os pontos de vista técnico e jurídico, a ausência de regulamento não impede a utilização do registro de preços, pois a Lei nº 8.666/93 é suficiente para assegurar a sua necessária validade jurídica, bem como garantir a definição das regras e condições necessárias. O registro de preços tem um perfil normativo minimamente definido no art. 15 da Lei nº 8.666/93, o que é o bastante para utilizá-lo. Ademais, na ausência de decreto, o edital cumpre perfeitamente a função de regulamentação.

[...]

Órgãos e entidades que integram estados e municípios que ainda não possuam decreto regulamentar poderão instituir o registro de preços, bastando, para tanto, definir todas as condições do negócio pretendido no edital, desde que respeitem as exigências fixadas na ordem jurídica. Atualmente, está consagrada a tese de que as regras sobre registro de preços previstas no art. 15 da Lei nº 8.666/93 são autoaplicáveis, ou seja, independem de ato posterior para lhes assegurar efetividade.

Não obstante, destaco que o art. 15, II, § 3º, da Lei n. 8.666/1993⁹, estabelece a regulamentação da matéria por decreto, conferindo atribuição ao Chefe do Executivo para editar ato normativo destinado a regulamentar o sistema de registro de preços no âmbito municipal. O propósito da norma federal é, assim, permitir que o legislador local torne o preceito legal mais claro e operacional, observada a realidade de cada região. Neste mesmo sentido, dispõe o art. 11 da Lei n. 10.520/2002¹⁰.

Assim, embora entenda que não se configurou, neste caso, ofensa ao princípio da legalidade, uma vez que entendo serem autoaplicáveis os termos do art. 15, II, § 3º, da Lei n. 8.666/1993 e do art. 11 da Lei n. 10.520/2002, considero que seja recomendável a regulamentação do sistema de registro de preços no âmbito do município, a fim de que seja observada a realidade e as peculiaridades de cada ente federado, bem como para que torne o respectivo preceito legal mais claro e operacional. Aliás, nos termos da manifestação da Cfel, deve ser dada a devida publicidade ao referido decreto regulamentador neste caso.

Noutro giro, embora considere que seja preferível a utilização do pregão eletrônico nos processos licitatórios envolvendo a contratação de bens e serviços comuns, a exemplo do que foi decidido no julgamento da Representação n. 1058552, da relatoria do conselheiro

⁹ Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

[...]

II - ser processadas através de sistema de registro de preços;

§ 3º O sistema de registro de preços será regulamentado por decreto, atendidas as peculiaridades regionais, observadas as seguintes condições:

I - seleção feita mediante concorrência;

II - estipulação prévia do sistema de controle e atualização dos preços registrados;

III - validade do registro não superior a um ano.

¹⁰ Art. 11. As compras e contratações de bens e serviços comuns, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, quando efetuadas pelo sistema de registro de preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, poderão adotar a modalidade de pregão, conforme regulamento específico.

Sebastião Helvecio, na sessão da Primeira Câmara do dia 2/2/2021, entendo que a utilização do pregão eletrônico nos processos licitatórios envolvendo a contratação de bens e serviços comuns, no âmbito dos municípios, depende de decreto regulamentador do respectivo chefe do Poder Executivo, tendo em vista que tal modalidade não foi efetivamente disciplinada na Lei n. 10.520/2002, nos termos preconizados por Marçal Justen Filho¹¹:

No caso da Lei n. 10.520, é perfeitamente possível produzir sua aplicação sem a edição de regulamentos, no tocante ao pregão dito comum (também conhecido como presencial). As normas legais são, na sua quase totalidade, perfeitamente autoaplicáveis. O mesmo não se pode dizer em relação ao pregão eletrônico, cujas peculiaridades conduzem quase à configuração de uma outra modalidade licitatória, o que demanda uma disciplina própria sobre o modo de operacionalização. Mas o pregão comum pode ser adotado com base exclusivamente na disciplina constante da Lei n. 10.520. Essa afirmativa vale, inclusive e especialmente, para a identificação de bens e serviços comuns. Não há necessidade de especificação por regulamento de bens e serviços comuns para fins de aplicação do pregão.

[...]

Neste sentido, destaco também o entendimento de Joel de Menezes Niebuhr¹²:

A bem da verdade, cumpre dizer, os decretos federais — propriamente o de nº 3.555/00 — ajudam pouco, são, na sua quase totalidade, inúteis, uma vez que, em grande parte, apenas repetem as normas prescritas na Lei nº 10.520/02. Aliás, em razão disso, em vez de ajudar, acabam atrapalhando e complicando ainda mais os agentes administrativos, que se põem a comparar um a outro, que, em certas passagens, não são coincidentes. Repita-se, por oportuno, que, em caso de conflito entre lei e decreto, prevalece sempre a primeira.

Situação diversa ocorre com o pregão eletrônico, que não foi efetivamente disciplinado pela Lei nº 10.520/02, cujo §1º do artigo 2º remete à regulamentação. Portanto, pela sistemática da Lei nº 10.520/02, o pregão eletrônico depende de decreto, existente no plano federal e em expressiva parte dos demais entes federativos. Sem decreto próprio, os demais entes federativos não podem adotar o pregão eletrônico.

Destaco, por fim, os termos da já mencionada Consulta n. 732557, respondida na sessão Plenária do dia 11/6/2008, de relatoria do conselheiro Eduardo Carone, *in litteris*:

1. A Lei n. 10.520/02 poderá ser regulamentada no âmbito dos Municípios por meio de decreto, o qual estabelecerá procedimentos específicos e suplementará eventuais lacunas, mormente no que tange ao modo de operacionalização do pregão eletrônico, bem como adotar o rol de bens e serviços comuns existentes ou criar outro desde que condizentes com a aludida lei federal”. (Grifei).

Contudo, embora não tenha sido encontrado, na rede mundial de computadores, ato normativo da Prefeitura Municipal de Ponte Nova regulamentando o pregão eletrônico, ressalto que não necessariamente se deu a alegada afronta ao princípio da legalidade, pois o referido decreto pode existir, mas não ter sido, ainda, disponibilizado na internet.

Ante o exposto, proponho o encerramento do processo, sem resolução de mérito, nos termos do art. 71, § 3º, da Lei Orgânica desta Corte, c/c art. 196, § 3º, do Regimento Interno, quanto ao apontamento complementar da Cfel, como medida de racionalização administrativa e de economia processual, com a emissão de recomendação ao atual prefeito de Ponte Nova para que promova a regulamentação do pregão eletrônico e do sistema de registro de preços, se já não houver sido realizada, e confira publicidade aos atos normativos em locais de fácil acesso aos cidadãos e aos órgãos de controle, bem como na rede mundial de computadores.

¹¹ JUSTEN FILHO, Marçal. *Pregão* (Comentários à legislação do pregão comum e eletrônico). 5. ed. São Paulo: Dialética, 2015, p. 11.

¹² NIEBUHR, Joel de Menezes. *Pregão Presencial e Eletrônico*. 7 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 31.

Ademais, caso existente decreto regulamentador, entendo que deve ser recomendado ao atual prefeito e ao pregoeiro do referido município que, em respeito aos princípios da eficiência, da competitividade e da economicidade, adotem o pregão na forma eletrônica nas próximas licitações de bens e serviços comuns, salvo comprovada impossibilidade ou inviabilidade de utilização da forma eletrônica, devidamente justificada nos autos do procedimento licitatório.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, proponho que seja afastada a preliminar arguida pelo Ministério Público de Contas, relativa à ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo.

No mérito, em observância aos princípios da colegialidade e da segurança jurídica, proponho que o apontamento da denúncia apresentado em face do Processo Licitatório 46/2021, Pregão Presencial n. 32/2021, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Ponte Nova, relacionado à exigência de apresentação de certificado de regularidade do Ibama em nome do fabricante de pneus, seja julgado improcedente, nos termos do art. 196, § 2º, do Regimento Interno c/c o art. 487, I, do Código de Processo Civil.

Não obstante, proponho que seja recomendado ao atual prefeito de Ponte Nova e ao pregoeiro do referido município que, em futuros certames licitatórios para aquisição de pneus, explicitem a exigência de certificado de regularidade do Ibama em nome do fabricante ou importador, nos termos da Resolução Conama n. 416/2009, com o objetivo de atribuir maior clareza aos instrumentos convocatórios.

Ainda, entendo não ser razoável a continuidade do processo com a citação dos responsáveis e os reexames técnico e ministerial em relação ao apontamento complementar apresentado pela Cfel, uma vez que tenderia a tornar o custo do processo superior aos benefícios a serem auferidos nesta deliberação. Nesse sentido, proponho o encerramento do processo, sem resolução de mérito, nos termos do art. 71, § 3º, da Lei Orgânica desta Corte, c/c art. 196, § 3º, do Regimento Interno, como medida de racionalização administrativa e de economia processual, com a emissão de recomendação:

- a) ao atual prefeito de Ponte Nova, para que promova a regulamentação do pregão eletrônico e do Sistema de Registro de Preços, se já não houver sido realizada, e confira publicidade aos atos normativos em locais de fácil acesso aos cidadãos e aos órgãos de controle, bem como na rede mundial de computadores;
- b) ao atual prefeito e ao pregoeiro do aludido município, para que, caso existente regulamentação municipal, adotem o pregão na forma eletrônica nas futuras licitações de bens e serviços comuns, em respeito aos princípios da eficiência, da competitividade e da economicidade, salvo comprovada impossibilidade ou inviabilidade de utilização da forma eletrônica, devidamente justificada nos autos do procedimento licitatório.

Comunique-se o denunciante pelo DOC e intimem-se os gestores públicos interessados por meio eletrônico e pelo DOC, bem como o Ministério Público de Contas, na forma regimental.

Promovidas as medidas cabíveis à espécie, arquivem-se os autos, nos termos do art. 176, I, do Regimento Interno.

* * * * *