

Processo: 1153249
Natureza: PROJETO DE ENUNCIADO DE SÚMULA
Procedência: Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
RELATOR: CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO

TRIBUNAL PLENO – 13/12/2023

ESTUDOS TÉCNICOS SUBSIDIÁRIOS À SÚMULA. DELIBERAÇÕES COM MESMO ENTENDIMENTO SOBRE DETERMINADA MATÉRIA. PROPOSIÇÃO PARA EDITAR ENUNCIADOS DE SÚMULA. SISTEMATIZAÇÃO E ESTABILIZAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA. ACOLHIMENTO PARCIAL DOS ENUNCIADOS PROPOSTOS.

1. Não se mostra apropriado editar enunciado de súmula quando o resumo/síntese de determinado entendimento puder resultar num cenário de instabilidade e incerteza quanto à diretriz interpretativa adotada pelo Tribunal.
2. Nos termos do disposto nos §§ 1º e 2º do art. 217 da Resolução n. 12/2008, a edição de enunciado de súmula pode decorrer de duas situações distintas: (2.1) quando houver, pelo menos, cinco decisões do Pleno com mesmo entendimento sobre determinada matéria, aprovadas, cada uma delas, por, no mínimo, cinco Conselheiros efetivos; ou (2.2) quando houver, pelo menos, cinco decisões de Câmara com mesmo entendimento sobre determinada matéria, ratificadas por, no mínimo, cinco Conselheiros efetivos do Pleno.
3. Uma mesma matéria pode ser tratada, simultaneamente, em parecer emitido em consulta e em enunciado de súmula, quando os entendimentos adotados em ambos instrumentos não se conflitarem.
4. Nos termos do disposto no art. 30 do Decreto-Lei n. 4.657/1942 (Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro), incluído pela Lei n. 13.655/2018, as súmulas e as respostas a consultas foram previstas como instrumentos legítimos a serem utilizados pelas autoridades públicas para aumentar a segurança jurídica na aplicação de normas.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal Pleno, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expostas no voto do Relator, em:

- I) não acatar a proposição da Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência de edição de enunciados de súmula sobre a possibilidade de exigência, em edital de licitação, de pneu com data de fabricação não superior a seis meses no momento da entrega à Administração Pública e sobre a possibilidade de exigência, em edital de licitação, de certidão de regularidade expedida pelo Ibama em nome do fabricante ou importador de pneus;
- II) aprovar, com base no disposto no art. 35, XI, da Lei Complementar Estadual n. 102/2008 e no art. 25, XII, da Resolução n. 12/2008, o enunciado de súmula e as referências abaixo expostas:

[enunciado de súmula]

Nos procedimentos licitatórios em que for utilizado o sistema de quarteirização para contratação de serviços de manutenção de frota de veículos ou máquinas, tem-se por irregular a adoção da menor taxa de administração como critério de julgamento quando não houver a fixação de parâmetros de preços para os bens e para a mão de obra a serem fornecidos pelos estabelecimentos credenciados, por ensejar prejuízo à seleção da proposta mais vantajosa.

[referências normativas]

- art. 3º, *caput*, e art. 45, § 1º, I, da Lei n. 8.666/1993;
- arts. 5º, 33 e 34 da Lei n. 14.133/2021;

[precedentes]

- Denúncia n. 1.031.400 (julgamento em 10/11/2022);
- Denúncia n. 1.031.300 (julgamento em 13/2/2020);
- Denúncia n. 944.502 (julgamento em 3/12/2019);
- Denúncia n. 951.250 (julgamento em 15/9/2016);
- Representação n. 1.084.455 (julgamento em 23/6/2022);
- Denúncia n. 1.092.538 (julgamento em 4/3/2021);
- Denúncia n. 1.127.050 (julgamento em 13/6/2023).

- III) determinar que o enunciado de súmula e as suas referências sejam publicados no Diário Oficial de Contas e no Portal do Tribunal e que seja dado cumprimento ao disposto no art. 219, *caput*, da Resolução n. 12/2008;
- IV) determinar o encaminhamento de cópia do acórdão à Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência e à Coordenadoria de Biblioteca e Gestão de Informação;
- V) determinar, ao final, o arquivamento dos autos com fundamento no art. 176, IV, da Resolução n. 12/2008.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Agostinho Patrus, o Conselheiro Wanderley Ávila, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão, o Conselheiro Mauri Torres e o Conselheiro Substituto Hamilton Coelho.

Presente à sessão o Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello.

Plenário Governador Milton Campos, 13 de dezembro de 2023.

GILBERTO DINIZ
Presidente

DURVAL ÂNGELO
Relator

(assinado digitalmente)

TRIBUNAL PLENO – 13/12/2023

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

I – RELATÓRIO

Tratam os autos de projeto de enunciado de súmula em que a Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência, com fundamento no art. 10, VII, da Resolução n. 4/2013, apresenta estudos técnicos subsidiários à súmula, relativos à:

- a) impossibilidade de utilização de percentual de taxa de administração como único critério para seleção de proposta vencedora de licitação;
- b) possibilidade de exigência, em edital de licitação, de pneu com data de fabricação não superior a seis meses no momento da entrega à Administração Pública;
- c) possibilidade de exigência, em edital de licitação, de certidão de regularidade expedida pelo Ibama em nome do fabricante ou importador de pneus.

No expediente de encaminhamento dos estudos técnicos subsidiários à súmula, a Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência explicou que eles:

(...) têm por finalidade subsidiar a aprovação de enunciados de súmula nesta Corte de Contas e, dessa maneira, contribuir para sistematizar a jurisprudência, resguardar a segurança jurídica aos jurisdicionados e facilitar o acesso ao entendimento acerca das decisões deste Tribunal de Contas, considerando a quantidade expressiva de deliberações no mesmo sentido (peça n. 2).

Distribuídos os autos à minha relatoria, determinei à Secretaria do Pleno que os Conselheiros, os Conselheiros Substitutos e o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal fossem cientificados dos estudos realizados, para que, querendo, apresentassem sugestões (peças n. 10 e 11).

O Conselheiro Substituto Telmo Passareli, o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal e o Conselheiro Wanderley Ávila apresentaram sugestões, respectivamente, às peças n. 13, 15 e 16.

O Conselheiro José Alves Viana manifestou-se de acordo com os enunciados de súmula propostos, acrescidos dos ajustes de redação sugeridos pelo Conselheiro Substituto Telmo Passareli (peça n. 14).

II – FUNDAMENTAÇÃO

Considerando que a Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência apresentou três estudos técnicos subsidiários à súmula, com temáticas diferenciadas; serão analisados, em separado, cada estudo apresentado.

II.1 – Impossibilidade de utilização de percentual de taxa de administração como único critério para seleção de proposta vencedora de licitação

No estudo técnico subsidiário à súmula da peça n. 5, a Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência propôs a edição do seguinte enunciado de súmula:

Face à complexidade das quarteirizações, tem-se por irregular a adoção, no edital do certame, de um único critério de julgamento para definição da proposta vencedora, uma vez que essa prática pode ensejar prejuízo à competitividade e à vantajosidade do certame.

Para respaldar a proposição do enunciado acima transcrito, a Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência asseverou que o entendimento dominante na jurisprudência do Tribunal é o de que a adoção da “taxa de administração” como critério único de julgamento fere os princípios norteadores da licitação e não necessariamente assegura a contratação mais vantajosa para a Administração Pública, mencionando, em seu estudo, algumas deliberações das Câmaras e do Pleno sobre a matéria.

O Conselheiro Substituto Telmo Passareli, à peça n. 13, ponderou que:

(...) embora a jurisprudência do Tribunal trate da impossibilidade de ser utilizado o percentual de taxa de administração como único critério de julgamento nas licitações para a quarterização de serviços, o texto do enunciado é genérico ao vedar a possibilidade de ser utilizado qualquer critério único de julgamento das propostas.

Verifica-se também que, de acordo com a jurisprudência deste Tribunal, não é vedada a utilização de percentual de taxa de administração como único parâmetro de julgamento nas licitações de quarterização de serviços, o que as decisões desta Casa têm vedado é a utilização de percentual de taxa de administração como único critério de julgamento sem que haja parametrização de outros elementos da contratação, como as próprias peças e serviços que serão contratados, mediante orçamento prévio e previsão dos demais custos no edital.

Por fim, considerando que o termo “critério de julgamento” adotado na Lei Federal 14.133/2021 substituiu o que a antiga Lei de Licitações denominava “tipo de licitação”, estando hoje definidos na nova lei como critérios de julgamento i) menor preço; ii) maior desconto; iii) melhor técnica ou conteúdo artístico; iv) técnica e preço; v) maior lance, no caso de leilão; e vi) maior retorno econômico, entendo pertinente a substituição do termo “critério” da proposta de enunciado para “parâmetro”, uma vez que este termo tem sido utilizado de forma recorrente nos processos deste Tribunal que versam sobre quarterização de serviços.

Em seguida, sugeriu a seguinte redação para o enunciado de súmula.

Redação original	Emenda do Conselheiro Substituto Telmo Passareli
Face à complexidade das quarterizações, tem-se por irregular a adoção, no edital do certame, de um único critério de julgamento para definição da proposta vencedora, uma vez que essa prática pode ensejar prejuízo à competitividade e à vantajosidade do certame.	Face à complexidade das Nos procedimento licitatórios cujo objeto é a quarterizações de serviços de gerenciamento e manutenção de frotas de veículos, tem-se por irregular a adoção, no edital do certame, de um único critério de julgamento para definição da proposta vencedora, do percentual da taxa de administração como parâmetro único para o julgamento das propostas, sem que haja parametrização também dos preços e serviços a serem contratados, por ensejar prejuízo à vantajosidade do certame. uma vez que essa prática pode ensejar prejuízo à competitividade e à vantajosidade do certame.

O Conselheiro José Alves Viana, à peça n. 14, manifestou-se de acordo com o ajuste de redação sugerido pelo Conselheiro Substituto Telmo Passareli.

O Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal, à peça n. 15, posicionou-se a favor da edição do enunciado e propôs apenas algumas adequações de redação, para maior clareza e objetividade do seu comando. Segue, abaixo, a transcrição da emenda apresentada.

Redação original	Emenda do Procurador-Geral do MPJT
Face à complexidade das quarterizações, tem-se por irregular a adoção, no edital do certame, de um único critério de julgamento para definição da proposta vencedora, uma vez que essa prática pode ensejar prejuízo à competitividade e à vantajosidade do certame.	Nas quarterizações, a adoção de um único critério de julgamento para definição da proposta vencedora no edital do certame é irregular diante da violação da competitividade e da vantajosidade do certame.

O Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal anexou à sua manifestação o Ofício n. 099/2023/DCG/MPC, por meio do qual o Sr. Daniel de Carvalho Guimarães, Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal, trouxe as seguintes considerações sobre a matéria a ser sumulada:

A Lei n. 14.133/2021 denomina como “critério de julgamento” o que a Lei n. 8.666/1993 considerava como “tipo de licitação”, ou seja, menor preço, melhor técnica ou conteúdo artístico, técnica e preço, maior retorno econômico e maior desconto. Considerando que cada licitação só pode ser de um tipo ou se sujeitar a um critério de julgamento e visando atender as duas normas, sugere-se a substituição da palavra “critério” pela palavra “parâmetro”.

Ao final de sua exposição, recomendou a seguinte redação para o enunciado.

Redação original	Emenda do Procurador do MPJT Daniel de Carvalho Guimarães
Face à complexidade das quarterizações, tem-se por irregular a adoção, no edital do certame, de um único critério de julgamento para definição da proposta vencedora, uma vez que essa prática pode ensejar prejuízo à competitividade e à vantajosidade do certame.	Em licitações para contratação de gerenciamento de frota ou de outros objetos que envolvam quarterização, é ilícita a adoção da taxa de administração como único parâmetro de julgamento, por frustrar os objetivos da competitividade e da vantajosidade.

O Conselheiro Wanderley Ávila, à peça n. 16, aderiu à proposta de redação do Conselheiro Substituto Telmo Passareli, sob a justificativa de que, no enunciado apresentado pela Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência, não consta a expressão “taxa de administração”, impedindo que a jurisprudência deste Tribunal seja retratada com exatidão.

Feitas essas observações preliminares, destaco que, nos termos dos §§ 1º e 2º do art. 217 da Resolução n. 12/2008¹, a edição de enunciado de súmula pode decorrer de duas situações distintas:

- (1) quando houver, pelo menos, cinco decisões do Pleno com mesmo entendimento sobre determinada matéria, aprovadas, cada uma delas, por, no mínimo, cinco Conselheiros efetivos; ou
- (2) quando houver, pelo menos, cinco decisões de Câmara com mesmo entendimento sobre determinada matéria, ratificadas por, no mínimo, cinco Conselheiros efetivos do Pleno.

No estudo da peça n. 5, a Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência mencionou como precedentes do enunciado de súmula proposto as deliberações proferidas na Denúncia n. 1.031.400, no Recurso Ordinário n. 1.084.379, na Denúncia n. 1.031.300, na Denúncia n. 944.502, no Recurso Ordinário n. 1.012.067, na Denúncia n. 951.250, na Representação n. 1.084.455, na Denúncia n. 1.114.794, na Denúncia n. 1.092.538, no Recurso Ordinário n. 1.007.589 e na Denúncia n. 1.082.597.

Depreende-se que foram colhidas três deliberações de competência do Pleno, proferidas no Recurso Ordinário n. 1.084.379, no Recurso Ordinário n. 1.012.067 e no Recurso Ordinário n. 1.007.589. Desse modo, a edição de enunciado de súmula não pode se concretizar com base no § 1º do art. 217 da Resolução n. 12/2008, já que, neste dispositivo, exige-se, pelo menos, cinco decisões do Pleno no mesmo sentido. Por outro lado, cabe verificar se o quantitativo mínimo de deliberações prolatadas por Câmaras, previsto no § 2º do art. 217 da Resolução n. 12/2008, fora atendido, para que possa ser constituída a súmula de jurisprudência. Pois bem, a Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência apontou como de competência da Câmara as deliberações prolatadas na Denúncia n. 1.031.400, na Denúncia n. 1.031.300, na Denúncia n. 944.502, na Denúncia n. 951.250, na Representação n. 1.084.455, na Denúncia n. 1.114.794, na Denúncia n. 1.092.538 e na Denúncia n. 1.082.597, totalizando, portanto, oito decisões.

Dando continuidade às considerações acima, informo que, das oito decisões acima mencionadas, deixo de acolher como precedentes as prolatadas na Denúncia n. 1.114.794 e na Denúncia n. 1.082.597, pelas razões adiante expostas.

Por pesquisa no SGAP, observa-se que a deliberação proferida na Denúncia n. 1.114.794, sessão de 28/4/2022, constitui, na realidade, referendo da Segunda Câmara de medida cautelar de suspensão de procedimento licitatório concedida em decisão monocrática do Conselheiro Substituto Telmo Passareli. Acrescento que, até o presente momento, o Colegiado não apreciou a matéria de forma definitiva, estando o processo pendente de julgamento. Já em relação à deliberação proferida na Denúncia n. 1.082.597, sessão de 18/12/2019, verifiquei que ela também se trata de refendo da Segunda Câmara de medida cautelar de suspensão de

¹ Art. 217. A súmula de jurisprudência constituir-se-á de princípios ou enunciados, resumindo teses, precedentes e entendimentos adotados pelo Tribunal Pleno ou pelas Câmaras ao deliberar sobre matérias de suas respectivas competências.

§ 1º São necessárias, pelo menos, 5 (cinco) decisões do Tribunal Pleno no mesmo sentido, mediante aprovação de, no mínimo, 5 (cinco) de seus membros efetivos, em cada uma, para que se possa constituir súmula de jurisprudência.

§ 2º As decisões das Câmaras adotadas pelo menos por 5 (cinco) vezes, sobre a mesma matéria, serão submetidas ao Tribunal Pleno e constituirão súmula de jurisprudência, se forem ratificadas por, no mínimo, 5 (cinco) membros efetivos, incluído o Presidente.

procedimento licitatório concedida em decisão monocrática do Conselheiro Substituto Adonias Monteiro. Adiciono que, nos referidos autos, o Colegiado não apreciou o mérito dos apontamentos de irregularidade, e, na sessão de 5/3/2020, declarou a extinção do processo por perda de objeto, em virtude da anulação do procedimento licitatório.

Nesse contexto, considerando que, nas deliberações proferidas nas Denúncias n. 1.114.794 e 1.082.597, a matéria foi analisada de forma superficial, precária e provisória, antes da citação dos responsáveis, com objetivo de se suspender, em caráter cautelar, licitação, entendo que elas não constituem precedentes para edição de enunciado de súmula. Dessa forma, das decisões de competência da Câmara mencionadas pela Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência, entendo que seis atendem aos requisitos estabelecidos no § 2º do art. 217 da Resolução n. 12/2008, a saber, as prolatadas na Denúncia n. 1.031.400, na Denúncia n. 1.031.300, na Denúncia n. 944.502, na Denúncia n. 951.250, na Representação n. 1.084.455 e na Denúncia n. 1.092.538.

Com o intuito de complementar o rol de precedentes com julgado mais atual, menciono o entendimento adotado pela Primeira Câmara nos autos da Denúncia n. 1.127.050, sessão de 13/6/2023:

DENÚNCIA. PREGÃO PRESENCIAL. REGISTRO DE PREÇOS. SERVIÇOS DE INTERMEDIÇÃO DE FROTA PARA PRESTAÇÃO DE GERENCIAMENTO, CONTROLE E CREDENCIAMENTO DE REDE ESPECIALIZADA EM MANUTENÇÃO PREVENTIVA E CORRETIVA DE VEÍCULOS. (...). APONTAMENTO COMPLEMENTAR DA UNIDADE TÉCNICA. UTILIZAÇÃO DE MENOR TAXA DE ADMINISTRAÇÃO COMO CRITÉRIO ÚNICO DE JULGAMENTO DAS PROPOSTAS E FIXAÇÃO DE LIMITE MÁXIMO DE PREÇOS PARA OS SERVIÇOS. IMPROCEDÊNCIA. RECOMENDAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

(...)

3. Com o objetivo de alcançar a proposta mais vantajosa e salvaguardar o interesse público, ao adotar o sistema de quarterização, a Administração deve balizar os preços das peças e respectivos serviços a serem prestados com as empresas credenciadas, sendo o estabelecimento de desconto sobre os preços de sistema de orçamentação eletrônica um mecanismo pertinente para o controle dos valores.
(...).

[Excerto do voto do relator Conselheiro Substituto Adonias Monteiro]

No caso dos autos, verifiquei que o critério de julgamento adotado pela Administração foi o de “menor preço global”, obtido a partir da aplicação da menor taxa de administração, conforme se depreende do item 1.4 do edital do certame à peça n. 4, pág. 3.

A propósito, cumpre mencionar que a adoção da menor taxa de administração como critério único de julgamento não necessariamente conduz à opção mais benéfica nos casos de adoção do sistema de quarterização, uma vez que, ao ser utilizado apenas esse critério, tem-se a escolha da melhor proposta para o gerenciamento, mas é possível que não haja a melhor escolha para os serviços a serem prestados. Isso porque, mesmo quando a Administração assegura taxa administrativa igual a zero ou negativa, o contratado, com o objetivo de recuperar o desconto fornecido, pode promover o aumento dos valores a serem cobrados dos estabelecimentos credenciados, por exemplo, embutindo taxas nos valores orçados pelos referidos estabelecimentos, de modo que a Administração não desfrute dos descontos ofertados e até mesmo promova prejuízo aos cofres públicos, tendo em vista a possibilidade de pagamento de valores superfaturados.

Dessa forma, para que a Administração consiga, de fato, selecionar a proposta mais vantajosa, por meio da adoção da “menor taxa de administração” como critério único de julgamento, é necessário observar a forma de precificação dos serviços a serem prestados pela rede credenciada.

(...)

Nesse contexto, constato que o certame estabeleceu a utilização dos sistemas de orçamentação eletrônica, bem como mencionou quais desses sistemas poderiam ser utilizados, fazendo alusão à tabela do fabricante para serviços de mão de obra e à tabela oficial de preços de peças e acessórios novos e genuínos, de modo a satisfazer a escolha da proposta mais vantajosa. Além disso, definiu regras acerca do limite máximo a ser despendido pelos serviços prestados e da necessidade de cotação com, no mínimo, três estabelecimentos credenciados do mesmo ramo. Ademais, estabeleceu, como condição de pagamento, a comprovação da vantagem do menor preço de cada intervenção. Assim, entendo que a Administração adotou medidas objetivas para o alcance da proposta mais vantajosa.

(...)

Diante do exposto, com a devida vênia ao posicionamento da Unidade Técnica e do Ministério Público de Contas, proponho que este apontamento de irregularidade seja julgado improcedente.

Especificados os precedentes que orientarão a edição do enunciado de súmula, passo à discussão da sua redação final.

Primeiramente, destaco que acolho as considerações apresentadas pelo Conselheiro Substituto Telmo Passareli e pelo Conselheiro Wanderley Ávila de que o texto proposto pela Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência é demasiadamente genérico quando prevê a impossibilidade de se adotar um único critério de julgamento nos procedimentos licitatórios em que for utilizado o sistema de quarterização, **sem fazer qualquer referência a menor taxa de administração como critério de julgamento.**

Além disso, como bem observado pelo Conselheiro Substituto Telmo Passareli, a jurisprudência deste Tribunal considera válida a utilização da menor taxa de administração como critério único de julgamento, desde que “haja parametrização de outros elementos da contratação, como as próprias peças e serviços que serão contratados, mediante orçamento prévio e previsão dos demais custos no edital”. Na realidade, o que a jurisprudência deste Tribunal proíbe é a adoção exclusiva/isolada da menor taxa de administração como meio para escolha da proposta vencedora na licitação que envolver a quarterização de serviços de manutenção de veículos.

Outra questão relativa à redação original do enunciado – que foi suprida na proposta do Conselheiro Substituto Telmo Passareli – é a de que ela abrange todo e qualquer procedimento licitatório em que for utilizado o sistema de quarterização, **independentemente da natureza do objeto a ser contratado.** No entanto, pela leitura dos julgados que serão usados como precedentes do enunciado de súmula, verifica-se que eles contemplam licitações que envolvem a contratação de serviços de manutenção corretiva e preventiva de veículos, a serem prestados por rede de estabelecimentos credenciados, o que denota a necessidade de se restringir o campo de incidência do enunciado proposto.

Com base nas considerações acima, informo que será utilizada, como ponto de partida para a redação do enunciado, a sugestão formalizada pelo Conselheiro Substituto Telmo Passareli, a qual, como antes visto, teve a adesão dos Conselheiros José Alves Viana e Wanderley Ávila, *in verbis*:

Nos procedimentos licitatórios cujo objeto é a quarteirização de serviços de gerenciamento e manutenção de frotas de veículos, tem-se por irregular a adoção do percentual da taxa de administração como parâmetro único para o julgamento das propostas, sem que haja parametrização também dos preços e serviços a serem contratados, por ensejar prejuízo à vantagem do certame.

O texto apresentado pelo Conselheiro Substituto Telmo Passareli é coerente e completo, mas, a meu ver, merece pequenos ajustes, conforme explicado abaixo.

Na parte inicial do enunciado, há referência à “quarteirização de serviços de gerenciamento e manutenção de frota de veículos”. No entanto, salvo melhor juízo, existe uma atecnia jurídica no comando proposto, uma vez que haverá a “terceirização” do serviço de gerenciamento de rede de estabelecimentos credenciados, o qual será prestado por empresa contratada diretamente pela Administração Pública, e a “quarteirização” do serviço de manutenção de veículos, o qual será prestado por oficinas pertencentes à rede de estabelecimentos credenciados gerida por empresa contratada diretamente pela Administração Pública. Desse modo, proponho que o enunciado faça menção à quarteirização de serviço de manutenção de frotas de veículos, com a exclusão do serviço de gerenciamento, pois, como antes explicado, este será objeto de “terceirização”, e não de “quarteirização”.

Na redação proposta pelo Conselheiro Substituto Telmo Passareli, há menção à “manutenção de frotas de veículos”. No entanto, será acrescido ao comando do enunciado o termo “máquinas”, uma vez que, em vários precedentes, como, por exemplo, os advindos da Denúncia n. 1.031.300, da Denúncia n. 1.127.050, da Denúncia n. 944.502 e da Denúncia n. 951.250, os procedimentos licitatórios examinados abrangeram a quarteirização de serviços de manutenção não apenas de veículos mas também de máquinas da frota da Administração Pública.

Acrescento, ainda, que, o Conselheiro Substituto Telmo Passareli propôs que, no enunciado, o termo “critério” fosse substituído por “parâmetro”, sob a justificativa de que este último “tem sido utilizado de forma recorrente nos processos deste Tribunal que versam sobre quarteirização de serviços”. Deixo de acolher a proposição, uma vez que, em todos os precedentes do enunciado sob análise, este Tribunal utiliza a expressão “critério de julgamento” para se referir à taxa de administração, não se justificando, portanto, a substituição do termo “critério” por “parâmetro”. Além disso, a associação da expressão “critério de julgamento” com a “taxa de administração” não implicará qualquer incongruência com os critérios de julgamento estabelecidos no art. 33 da Lei n. 14.133/2021², uma vez que o uso da “menor taxa de administração” corresponderá, na realidade, ao critério de julgamento do “menor preço” ou, conforme o caso, do “maior desconto”.

Destaco, também, que, na redação do Conselheiro Substituto Telmo Passareli, consta a expressão “parametrização também dos preços e serviços a serem contratados”. Nesse contexto, considerando que os estabelecimentos credenciados fornecerão **peças/acessórios e mão de obra** na prestação de serviços de manutenção de veículos/máquinas da frota da Administração Pública, entendo que o comando do enunciado ficará mais correto se fizer referência à

² Art. 33. O julgamento das propostas será realizado de acordo com os seguintes critérios:

- I - menor preço;
- II - maior desconto;
- III - melhor técnica ou conteúdo artístico;
- IV - técnica e preço;
- V - maior lance, no caso de leilão;
- VI - maior retorno econômico.

parametrização dos preços dos bens e da mão de obra a serem oferecidos pelos estabelecimentos credenciados.

Com base nas considerações acima, proponho a edição de enunciado de súmula com a seguinte redação:

Nos procedimentos licitatórios em que for utilizado o sistema de quarteirização para contratação de serviços de manutenção de frota de veículos ou máquinas, tem-se por irregular a adoção da menor taxa de administração como critério de julgamento quando não houver a fixação de parâmetros de preços para os bens e para a mão de obra a serem fornecidos pelos estabelecimentos credenciados, por ensejar prejuízo à seleção da proposta mais vantajosa.

A Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência propôs, no estudo da peça n. 5, que fossem inseridos como referências do enunciado, além dos precedentes, o art. 3º, *caput*, e o art. 45, § 1º, I, da Lei n. 8.666/1993, os arts. 33 e 34 da Lei n. 14.133/2021 e o Parecer N. 02/2013/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU. Deixo de acolher a proposição **no tocante à inserção do parecer emitido pela AGU**, uma vez que, nos termos do *caput* do art. 219 da Resolução n. 12/2008, deverão constar, nos enunciados de súmula, “a citação dos **dispositivos legais** pertinentes e dos **julgados** em que se fundamentou a decisão” (**Grifos nossos**).

Considerando que, no tópico 1.3 do estudo da peça n. 5, a Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência mencionou como fundamento legal, além dos dispositivos acima referenciados, o art. 5º da Lei n. 14.133/2021, no qual estão previstos os princípios norteadores da licitação, entendo que esse artigo, também, deverá ser incluído nas referências do enunciado.

Desse modo, em cumprimento ao art. 219, *caput*, da Resolução n. 12/2008, deverão constar como referências do enunciado de súmula:

[referências normativas]

- art. 3º, *caput*, e art. 45, § 1º, I, da Lei n. 8.666/1993;
- arts. 5º, 33 e 34 da Lei n. 14.133/2021;

[precedentes]

- Denúncia n. 1.031.400 (julgamento em 10/11/2022);
- Denúncia n. 1.031.300 (julgamento em 13/2/2020);
- Denúncia n. 944.502 (julgamento em 3/12/2019);
- Denúncia n. 951.250 (julgamento em 15/9/2016);
- Representação n. 1.084.455 (julgamento em 23/6/2022);
- Denúncia n. 1.092.538 (julgamento em 4/3/2021);
- Denúncia n. 1.127.050 (julgamento em 13/6/2023).

II.2 – Possibilidade de exigência, em edital de licitação, de pneu com data de fabricação não superior a seis meses no momento da entrega à Administração Pública

No estudo técnico subsidiário à súmula da peça n. 3, a Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência propôs a edição do seguinte enunciado de súmula:

A exigência editalícia de pneu com prazo de fabricação inferior a seis meses no momento da entrega não caracteriza ofensa aos princípios que regem a licitação e nem representa restrição à competitividade ou prejuízo aos participantes, além de estar em consonância com o interesse público e com o princípio da vantajosidade da contratação.

Para respaldar a proposição do enunciado acima transcrito, a Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência asseverou que é entendimento pacífico na jurisprudência do Tribunal a possibilidade de se exigir, em edital de licitação, pneus com data de fabricação não superior a 6 (seis) meses no momento de sua entrega. Nesse sentido, mencionou como precedentes as deliberações proferidas na Denúncia n. 1.088.779, na Denúncia n. 1.095.299, na Denúncia n. 1.098.586, na Denúncia n. 1.071.454, na Denúncia n. 1.071.567, na Denúncia n. 1.048.043, na Denúncia n. 1.041.492, na Denúncia n. 1.012.256, na Denúncia n. 912.247, na Denúncia n. 1.114.400, na Denúncia n. 1.098.552, na Denúncia n. 1.101.692, na Denúncia n. 1.098.256, na Denúncia n. 1.101.593, na Denúncia n. 1.102.123, na Denúncia n. 1.101.629, na Denúncia n. 1.071.500, na Denúncia n. 1.101.583, na Denúncia n. 1.095.503, na Denúncia n. 1.095.038, na Denúncia n. 1.095.531, na Denúncia n. 1.088.793, na Denúncia n. 1.077.240, na Denúncia n. 1.082.454, na Denúncia n. 1.048.032, na Denúncia n. 1.040.634, na Denúncia n. 1.058.797, na Denúncia n. 932.413, na Denúncia n. 1.007.798, na Denúncia n. 886.557, na Denúncia n. 952.043 e na Denúncia n. 887.971.

O Conselheiro Substituto Telmo Passareli, à peça n. 13, ponderou que se faz necessário acrescentar ao texto do enunciado proposto pela Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência, a informação de que este Tribunal, também, entende como regular a exigência, em edital de licitação, de prazo máximo de fabricação de pneus equivalente a seis meses no momento de sua entrega à Administração Pública. Desse modo, sugeriu a seguinte redação para o enunciado de súmula.

Redação original	Emenda do Conselheiro Substituto Telmo Passareli
A exigência editalícia de pneu com prazo de fabricação inferior a seis meses no momento da entrega não caracteriza ofensa aos princípios que regem a licitação e nem representa restrição à competitividade ou prejuízo aos participantes, além de estar em consonância com o interesse público e com o princípio da vantajosidade da contratação.	A exigência editalícia de pneu com prazo de fabricação igual ou inferior a seis meses no momento da entrega não caracteriza ofensa aos princípios que regem a licitação e nem representa restrição à competitividade ou prejuízo aos participantes, além de estar em consonância com o interesse público e com o princípio da vantajosidade da contratação.

O Conselheiro José Alves Viana, à peça n. 14, manifestou-se de acordo com o ajuste de redação sugerido pelo Conselheiro Substituto Telmo Passareli.

O Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal, à peça n. 15, posicionou-se a favor da edição do enunciado e propôs apenas o aprimoramento de sua redação, para melhor adequação aos ditames da Lei n. 14.133/2021. Segue, abaixo, a transcrição da emenda apresentada.

Redação original	Emenda do Procurador-Geral do MPJT
A exigência editalícia de pneu com prazo de fabricação inferior a seis meses no momento da entrega não caracteriza ofensa aos princípios que regem a licitação e nem representa restrição à competitividade ou prejuízo aos participantes, além de estar em	A exigência editalícia de fornecimento de pneu com data de fabricação inferior a seis meses no momento da entrega está em consonância com o interesse público, por assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso

consonância com o interesse público e com o princípio da vantajosidade da contratação.	para a Administração Pública e não caracteriza restrição à competitividade, prejuízo aos participantes ou ofensa aos princípios que regem a contratação pública.
--	--

O Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal anexou à sua manifestação o Ofício n. 099/2023/DCG/MPC, por meio do qual o Sr. Daniel de Carvalho Guimarães, Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal, propôs a seguinte redação ao enunciado de súmula.

Redação original	Emenda do Procurador do MPJT Daniel de Carvalho Guimarães
A exigência editalícia de pneu com prazo de fabricação inferior a seis meses no momento da entrega não caracteriza ofensa aos princípios que regem a licitação e nem representa restrição à competitividade ou prejuízo aos participantes, além de estar em consonância com o interesse público e com o princípio da vantajosidade da contratação.	Em licitação para compra de pneus, a exigência de prazo de fabricação inferior a seis meses no momento da entrega é lícita e de acordo com o interesse público e não restringe a competitividade.

O Conselheiro Wanderley Ávila, à peça n. 16, recomendou que a fixação, em edital de licitação, de prazo máximo de fabricação de pneus não fosse objeto de enunciado de súmula, sob a justificativa de que a análise da razoabilidade do prazo fixado deve considerar as circunstâncias do caso concreto e de que a matéria se encontra submetida ao juízo de discricionariedade do gestor do órgão/entidade licitante. A título de elucidação, transcrevo as considerações trazidas pelo Conselheiro Wanderley Ávila:

Com a devida vênia ao estudo técnico, penso que prever expressamente que a exigência de “prazo de fabricação inferior a seis meses” está “em consonância com o interesse público e com o princípio da vantajosidade da contratação” pode levar o jurisdicionado a uma ideia contrária a pretendia por esta Casa ao sumular a temática. Isso porque o gestor pode se sentir impelido a fazer constar nos próximos editais tal cláusula.

Além disso, friso que “uma semana” ou “três dias” são prazos inferiores a seis meses e, portanto, estariam abarcados pela redação apresentada pela Unidade Técnica, sendo que a fixação de prazo tão diminuto não parece ser razoável. Nesse sentido, a análise caso a caso seria imprescindível para averiguar ofensa aos princípios que regem a licitação, restrição à competitividade ou prejuízo aos participantes.

Para mais, cumpre salientar que, conforme abordado no estudo técnico, há julgados nesse Casa que abordam o caráter discricionário da fixação do prazo máximo de fabricação nos certames de aquisição de pneumáticos, como as Denúncias n. 1095299 e 1098586.

À vista do exposto, proponho que a temática não seja objeto de enunciado de súmula, especialmente em razão da discricionariedade inerente a fixação do prazo de fabricação e a necessidade de análise do caso concreto.

As razões expostas pelo Conselheiro Wanderley Ávila me convenceram de que não se mostra adequado editar enunciado de súmula sobre a temática sugerida pela Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência.

Consoante afirmado pela referida Coordenadoria no expediente de encaminhamento dos estudos técnicos (peça n. 2), os enunciados de súmula propostos **visam a resguardar a segurança jurídica aos jurisdicionados**. Nesse contexto, ressalto que, nos termos do art. 926 do Código de Processo Civil, aplicável de forma subsidiária aos processos de competência deste Tribunal, a edição de enunciados de súmula tem por objetivo **uniformizar a jurisprudência e a mantê-la estável, íntegra e coerente**.

No entanto, como pontuado pelo Conselheiro Wanderley Ávila, o resumo em enunciado de súmula da tese de que é regular cláusula de edital que exige pneu com prazo de fabricação igual ou inferior a seis meses no momento de entrega, pode dar margem a um cenário de instabilidade e incerteza, uma vez que, pela interpretação *a contrario sensu* do enunciado, chega-se à conclusão de que o Tribunal de Contas admitirá a fixação, em edital de licitação, de prazo máximo de fabricação de pneu de **1 (um)** a até 180 (cento e oitenta) dias no momento de entrega. Em outras palavras, a edição de enunciado, nos termos propostos, pode dar “guarida” à fixação de prazos máximos de fabricação excessivamente pequenos, destoantes do princípio da razoabilidade, considerando que o pneu possui prazo médio de garantia de 5 a 6 anos após a sua fabricação, e violadores do princípio da competitividade, considerando que as (re)vendedoras de pneus importados não teriam condições de participar do certame, devido ao tempo gasto para o transporte do produto até o Brasil.

Além disso, como bem observado pelo Conselheiro Wanderley Ávila, nas deliberações proferidas nas Denúncias n. 1.095.299 e 1.098.586, utilizadas como precedentes pela Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência, reconheceu-se que a fixação de prazo máximo de fabricação de pneu constitui **matéria sujeita ao juízo de conveniência ou oportunidade do gestor do órgão/entidade licitante**, o que faz todo o sentido, uma vez que a decisão do administrador na fixação daquele prazo deverá considerar uma série de fatores, como, por exemplo, a localização geográfica do ente federado e os tipos de veículo existentes na frota.

Informo que, na Denúncia n. 924.098 (sessão de 6/6/2017), a Conselheira Adriene Andrade, prolatora do voto vencedor, defendeu a importância de a Administração Pública expor, nos autos do procedimento licitatório, os motivos que a levaram a fixar determinado prazo de fabricação de pneus, nos termos transcritos a seguir:

(...) **na hipótese de o edital fixar data máxima de fabricação dos pneus no momento da entrega à Administração Pública, independentemente do marco adotado (doze ou seis meses), entendo conveniente demonstrar, nos autos do procedimento licitatório, os critérios utilizados na fixação daquela data, tais como o tempo de uso ou a quilometragem recomendada para a troca de pneus, o desgaste habitual do produto, o seu prazo de validade e o período estimado de duração do procedimento de importação (...). (Grifo nosso.)**

Desse modo, como se trata de ato discricionário, a análise da adequação do prazo adotado pela Administração Pública necessariamente abordará **os princípios estabelecidos na Constituição da República e na Lei de Licitações e Contratos Administrativos**, com destaque para os da impessoalidade, razoabilidade e competitividade, **bem como as circunstâncias do caso concreto**. Para reforçar essa linha de raciocínio, transcrevo as lições de José dos Santos Carvalho Filho³ a respeito do controle sobre o poder discricionário da Administração Pública:

³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2019, pp. 57 e 58.

Modernamente (...), os doutrinadores têm considerado os princípios da *razoabilidade* e da *proporcionalidade* como valores que podem ensejar o controle da discricionariedade, enfrentando situações que, embora com aparência de legalidade, retratam verdadeiro abuso de poder. Referido controle, entretanto, só pode ser exercício à luz da hipótese concreta, a fim de que seja verificado se a Administração portou-se com equilíbrio no que toca aos meios e fins da conduta, ou o fator objetivo de motivação não ofende algum outro princípio, como, por exemplo, o da igualdade, ou ainda se a conduta era realmente necessária e gravosa sem excesso (...). (Grifo nosso.)

Diante do exposto, acolhendo os argumentos do Conselheiro Wanderley Ávila, deixo de acatar a proposição da Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência de edição de enunciado de súmula sobre a possibilidade de exigência, em edital de licitação, de pneu com data de fabricação não superior a seis meses no momento da entrega à Administração Pública, ficando prejudicado o exame das emendas apresentadas pelo Conselheiro Substituto Telmo Passareli, pelo Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal e pelo Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal Daniel de Carvalho Guimarães.

II.3 – Possibilidade de exigência, em edital de licitação, de certidão de regularidade expedida pelo Ibama em nome do fabricante ou importador de pneus

No estudo técnico subsidiário à sumula da peça n. 4, a Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência propôs a edição do seguinte enunciado de súmula:

A exigência, em edital de licitação cujo objeto seja a aquisição de pneu ou acessórios, de certidão de regularidade expedida pelo IBAMA, em nome do fabricante ou do importador, como requisito de habilitação do licitante, é lícita e não fere os princípios da isonomia e do caráter competitivo do certame, e se alinha à sustentabilidade ambiental.

Para respaldar a proposição do enunciado acima transcrito, a Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência afirmou que, numa quantidade expressiva de deliberações, o Tribunal firmou o entendimento de que a exigência, em edital de licitação, de certidão de regularidade expedida pelo Ibama em nome do fabricante ou do importador, não fere o princípio da isonomia, tampouco o caráter competitivo do certame, e alinha-se à diretriz da sustentabilidade ambiental. Com o propósito de corroborar as suas alegações, transcreveu excertos das deliberações proferidas nos autos das Denúncias n. 1.098.497, 1.098.390, 1.102.244, 1.098.552 e 1.098.377.

O Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal, à peça n. 15, posicionou-se a favor da edição do enunciado e propôs apenas algumas alterações de redação, para ajustá-lo aos princípios da Lei n. 14.133/2021. Segue, abaixo, a transcrição da emenda apresentada.

Redação original	Emenda do Procurador-Geral do MPJT
A exigência, em edital de licitação cujo objeto seja a aquisição de pneu ou acessórios, de certidão de regularidade expedida pelo IBAMA, em nome do fabricante ou do importador, como requisito de habilitação do licitante, é lícita e não fere os princípios da isonomia e do caráter competitivo do certame, e se alinha à sustentabilidade ambiental.	A exigência editalícia de certidão de regularidade expedida pelo Ibama, em nome do fabricante ou do importador, como requisito de habilitação do licitante em contratação para fornecimento de pneu ou acessórios, é lícita e conforme os princípios da isonomia, da competitividade e do desenvolvimento nacional sustentável.

O Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal anexou à sua manifestação o Ofício n. 099/2023/DCG/MPC, por meio do qual o Sr. Daniel de Carvalho Guimarães, Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal, sugeriu a modificação da redação do enunciado, para conferir-lhe mais clareza, nos termos transcritos a seguir.

Redação original	Emenda do Procurador do MPJT Daniel de Carvalho Guimarães
A exigência, em edital de licitação cujo objeto seja a aquisição de pneu ou acessórios, de certidão de regularidade expedida pelo IBAMA, em nome do fabricante ou do importador, como requisito de habilitação do licitante, é lícita e não fere os princípios da isonomia e do caráter competitivo do certame, e se alinha à sustentabilidade ambiental.	Em licitação para compra de pneus, é lícita a exigência de certidão de regularidade expedida pelo IBAMA em nome do fabricante ou do importador como requisito de habilitação do licitante, em consonância com a isonomia, o caráter competitivo do certame e à sustentabilidade ambiental.

O Conselheiro Wanderley Ávila, à peça n. 16, recomendou que a matéria não fosse objeto de enunciado de súmula, sob a justificativa de que ela fora analisada na Consulta n. 1.141.537 e de que o parecer emitido em consulta possui caráter normativo, constituindo prejuízo de tese. A título de elucidação, transcrevo excerto da manifestação do Conselheiro Wanderley Ávila:

Considerando o estudo técnico realizado pela Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência a respeito da temática, faz-se oportuno pontuar duas situações distintas: i) a exigência, como requisito de habilitação, da apresentação da certidão de regularidade expedida pelo Ibama nos certames; e ii) a exigência da documentação em nome do fabricante ou importador de pneus.

Com relação a exigência de apresentação da certidão de regularidade do Ibama nas licitações de aquisição de pneumáticos, a jurisprudência desta Corte de Contas é uníssona em admitir a razoabilidade e licitude da cláusula editalícia. Colaciono a ementa de julgados recentes que corroboram com tal alinhamento:

“DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. PROCESSO LICITATÓRIO. MENOR PREÇO. PREGÃO PRESENCIAL. EXIGÊNCIA DE CERTIFICADO. CONTRATAÇÃO DE PESSOA JURÍDICA PARA FORNECIMENTO DE PNEUS NOVOS. (...). RECOMENDAÇÕES. IMPROCEDÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

1. É lícita a exigência do Certificado de Regularidade junto ao IBAMA, com fulcro na resolução CONAMA n. 416/2009 e Instrução Normativa IBAMA n. 01/2010.

(...)⁴

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. PREGÃO ELETRÔNICO. REGISTRO DE PREÇOS. AQUISIÇÃO DE PNEUS NOVOS. EXIGÊNCIA DE CERTIFICADO DE REGULARIDADE DO IBAMA EM NOME DO

⁴ Denúncia n. 1127953. Rel. Conselheiro Wanderley Ávila. Segunda Câmara. Deliberada na sessão do dia 06/06/2023. Decisão disponibilizada no DOC de 23/06/2023.

FABRICANTE DE PNEUS. IMPROCEDÊNCIA. RECOMENDAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

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 à 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.⁵”.

Analisando o inteiro teor das decisões supramencionadas, verifica-se que o debate da temática reside no fato de não constar no instrumento convocatório expressamente a possibilidade de apresentação da certidão do Ibama em nome de importadores. À época do julgamento dos processos acima referidos, esta Corte de Contas entendia pela regularidade da exigência, no edital, de apresentação de certificado de regularidade do Ibama em nome do fabricante de pneus. A ausência de menção expressa aos importadores não ensejava irregularidade, apenas recomendação por este Tribunal.

(...)

Na sessão do dia 12/07/2023, o Tribunal Pleno enfrentou a questão ao responder a Consulta n. 1141537, de relatoria do Conselheiro Mauri Torres, fixando o seguinte entendimento:

“Nas licitações para aquisição de pneumáticos, a exigência do certificado de regularidade junto ao IBAMA deve atender as determinações do órgão regulamentador ambiental, a exemplo do art. 4º da Resolução/CONAMA n. 416/2009 e do art. 10 da Instrução Normativa/IBAMA n. 13/2021.”.

Considerando o parecer expedido na Consulta, passou-se a considerar como irregular a cláusula editalícia que não prevê expressamente a possibilidade de emissão do certificado de regularidade do Ibama também em nome do importador dos produtos, uma vez que afronta a Resolução Conama n. 416/2009.

À vista do exposto, entendo que a redação proposta para o enunciado de súmula não se adequa ao entendimento da recente Consulta n. 1141537. Ademais, considerando que, nos termos do art. 210-A do Regimento Interno deste Tribunal, o parecer emitido sobre consulta tem caráter normativo e constitui prejulgamento de tese, proponho que a temática não seja objeto de enunciado de súmula.

(Grifos nossos.)

Pelas observações apresentadas pelo Conselheiro Wanderley Ávila, estou convencido de que não deve ser editado enunciado de súmula sobre a matéria, entretanto, com todo o respeito, vou divergir, em parte, da argumentação por ele desenvolvida.

Ao analisar o inteiro teor das deliberações proferidas nas Denúncias n. 1.098.497, 1.098.390, 1.102.244, 1.098.552 e 1.098.377 – **mencionadas no estudo da peça n. 4 para embasar a proposição de enunciado de súmula** –, observa-se que o objeto de discussão não residiu na (im)possibilidade de se exigir, em edital de licitação, a certidão de regularidade expedida pelo Ibama em nome do fabricante ou do importador de pneu, como requisito de habilitação do

⁵ Denúncia n. 1144645. Rel. Conselheiro Substituto Adonias Monteiro. Primeira Câmara. Deliberada na sessão do dia 06/06/2023. Decisão disponibilizada no DOC de 23/06/2023.

licitante, mas sim na (ir)regularidade de cláusula editalícia que exige a apresentação da referida certidão em nome do fabricante, sem mencionar a possibilidade de ela também ser apresentada em nome do importador. De acordo com os denunciantes dos processos acima referenciados, a exigência da certidão apenas no nome do fabricante impede a participação, no certame, das (re)vendedoras de pneus importados, uma vez que o fabricante sediado no exterior, por não possuir registro no CNPJ, fica impossibilitado de se inscrever no cadastro técnico federal de atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos ambientais, gerenciado pelo Ibama.

Destaco que, nas deliberações acima mencionadas, o Tribunal julgou o apontamento de irregularidade **improcedente**, mas, em algumas delas, como nas prolatadas na Denúncia n. 1.098.390 e na Denúncia n. 1.098.377, expediu recomendação ao atual gestor do órgão/entidade licitante, para que, em futuros procedimentos licitatórios de aquisição de pneus ou acessórios correlatos, deixasse explícito, no respectivo edital, que a certidão de regularidade expedida pelo Ibama poderia ser apresentada em nome do fabricante ou do importador. A título de ilustração, segue transcrito excerto do voto do relator da Denúncia n. 1.098.377, Conselheiro Wanderley Ávila:

Observo que o item 7.2.2.8 foi omissivo quanto à possibilidade de apresentação do certificado do importador, porém, dispõe que o certificado deverá ser emitido de acordo com a Resolução CONAMA n. 416/2009, bem como a Instrução Normativa n. 01/2010 do IBAMA. Nesse contexto, não vislumbro que a exigência editalícia acarretaria, necessariamente, a não aceitação de produtos estrangeiros.

Todavia, acrescento ser recomendável que o instrumento convocatório observe a disciplina do requisito contido na norma competente, de modo a explicitar a possibilidade de apresentação do certificado de regularidade também em nome do importador, pois esse deverá adotar diligências necessárias à correta destinação ambiental dos pneus inseridos no mercado nacional.

A inclusão do importador no texto editalício promove, assim, maior clareza ao instrumento convocatório, compatibilizando suas disposições com a disciplina do requisito legal instituído por legislação especial. Nesses termos, em igual sentido foram as manifestações do Conselheiro Substituto Adonias Monteiro e Conselheiro Cláudio Couto Terrão no âmbito das Denúncias n. 1.071.603 e 1.077.268 (...).

Portanto, julgo ser improcedente o apontamento, entretanto, com o objetivo de atribuir maior clareza aos instrumentos convocatórios, recomendo que, em certames futuros, seja explicitada a possibilidade de apresentação do certificado de regularidade perante o IBAMA emitido em nome do fabricante ou importador dos pneus, conforme delimitado pelas normas aplicáveis à matéria.

Desse modo, entendo que os julgados citados pela Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência no estudo da peça n. 4, **não** constituem precedentes para a edição de enunciado de súmula, nos termos por ela propostos. Observa-se que, a partir da análise dos casos concretos trazidos nas Denúncias n. 1.098.497, 1.098.390, 1.102.244, 1.098.552 e 1.098.377, passou a predominar, na jurisprudência do Tribunal, o entendimento de que é **regular a cláusula de edital de licitação que exige, como requisito de habilitação do licitante, a apresentação da certidão de regularidade expedida pelo Ibama apenas em nome do fabricante de pneus ou acessórios correlatos, sem mencionar a figura do importador**. No entanto, como antes visto, o posicionamento que se buscou sintetizar no enunciado de súmula é o de que é **regular a cláusula de edital de licitação que exige, como requisito de habilitação do licitante, a apresentação da certidão de regularidade expedida pelo Ibama em nome do fabricante ou do importador de pneus ou acessórios correlatos**, havendo, portanto, uma incongruência.

Acrescento que, após o julgamento das Denúncias n. 1.098.497, 1.098.390, 1.102.244, 1.098.552 e 1.098.377, foi apresentado ao Tribunal, nos autos da Consulta n. 1.141.537, o seguinte questionamento:

É lícito, à Administração Pública Municipal e Estadual, no âmbito do Estado de Minas Gerais, nas licitações para a compra venda de pneumáticos, exigir, tão somente, o Certificado de Fabricante do IBAMA, restringindo-se, assim, a participação de empresas importadoras de pneus detentoras de Certificado de Regularidade do Cadastro Técnico Federal do IBAMA (nos termos da Res. CONAMA 416/09)?

A referida consulta foi julgada na sessão de 12/7/2023, ocasião em que o Tribunal aderiu ao entendimento de que a exigência de apresentação de certidão de regularidade expedida pelo Ibama unicamente em nome do fabricante, como critério de habilitação nas licitações de aquisição de pneus, é irregular, por restringir indevidamente a competitividade do certame, impedindo a participação de empresas que comercializam pneus fabricados fora do Brasil. A título de elucidação, segue transcrito excerto do voto do relator, Conselheiro Mauri Torres:

De início, registro que a matéria objeto da presente consulta, acerca da possibilidade de se exigir o certificado do IBAMA - Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis em nome, apenas, do fabricante na aquisição de pneus, é tema recorrente em denúncias encaminhadas a este Tribunal.

Destaco que a jurisprudência deste Tribunal nesses casos é majoritária no sentido de considerar regular a exigência da certificação do IBAMA em nome do fabricante de pneus na fase habilitatória dos certames, conforme destacou a Unidade Técnica no relatório, à peça 9 do SGAP.

Esse entendimento foi esposado em diversos julgados proferidos por este Tribunal, a exemplo dos Processos n. 1.007.873, 1.015.343, 1.040.630, 1.041.506, 1.066.664, 1.071.325, 1.071.452, 1.071.469, 1.088.748, 1.098.631, 1.102.172, 1.114.636, 1.144.669 (...).

Registro que nas mencionadas decisões, este Tribunal vem emitindo recomendação para que os gestores públicos, com o fito de conferir maior clareza aos instrumentos convocatórios, explicitem a possibilidade de apresentação do certificado de regularidade perante o IBAMA em nome do fabricante ou do importador dos pneus.

Nota-se que a questão nodal desta Consulta não diz respeito à previsão da certificação do IBAMA nos editais para aquisição de pneumáticos, mas ao fato de o certificado ser exigido em nome apenas do fabricante dos pneus, obstando, em tese, a participação de importadores.

(...)

(...) deve-se levar em consideração que ao exigir a apresentação da referida certidão em nome do fabricante, a Administração delimita o objeto licitado a produtos de fabricantes nacionais ou estrangeiros que possuam estabelecimentos no Brasil e cuja inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) é obrigatória, por força do art. 3º e 4º da Instrução Normativa da Receita Federal do Brasil n 2119 de 06 de dezembro de 2022.

Desse modo, não se pode olvidar que essa exigência de certificado do IBAMA em nome do fabricante, pode impedir a participação nos certames de empresas que forneçam produtos de fabricação estrangeira, devidamente importados para o país, mas cujo fabricante (estrangeiro) não possua registro no CNPJ (empresas importadoras).

Esse tratamento diferenciado não se justifica, uma vez que o importador de pneus, também, possui responsabilidade ambiental de logística reversa, assim como o fabricante, sendo também obrigatória sua inscrição no cadastro técnico federal de atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos ambientais.

O art. 4º da Resolução/CONAMA n. 416/2009, bem como o art. 10 da Instrução Normativa/IBAMA n. 13/2021, que regulam a matéria ambiental em questão, impõem o registro obrigatório perante o IBAMA de pessoas físicas ou jurídicas que se dediquem, isolada ou cumulativamente, às atividades potencialmente poluidoras especialmente as catalogadas no Anexo I, da IN/IBAMA n. 13/2021, incluindo, expressamente, tanto os fabricantes quanto os importadores de pneus ou similares, razão pela qual não se justifica qualquer tipo de tratamento não isonômico ou de natureza restritiva nos certames.

Ressalte-se, ainda, que a Lei Federal n. 12.305/2010 que instituiu a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, abrange fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, *ex vi* do disposto no artigo 30, de tal sorte que nenhum dos agentes econômicos envolvidos na cadeia produtiva e revendedora de pneumáticos pode eximir-se de observar as normas protetivas do meio ambiente (...).

Destaco que no Tribunal de Contas da União (TCU) prevalece a tese jurídica de que os editais licitatórios “ao somente admitirem o Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais (CTF/APP) em nome de fabricantes, alijariam os importadores da disputa”.

Assim, por unanimidade, os Ministros do Tribunal de Contas da União consideraram, no julgamento da Representação n. TC-013.171/2022-4, de relatoria do eminente Ministro Vital do Rego, que “tal imposição afasta os importadores da disputa, restringindo indevidamente o caráter competitivo da licitação, em afronta ao art. 3º, §1º, inciso I, da Lei 8.666/1993” (GN) (Acórdão n. 2351/2022 – TCU – Plenário – Processo TC-013.171/2022-4 (Representação) – Relator: Ministro Vital do Rêgo – Data da Sessão: 19/10/2022).

No mesmo sentido, vem decidindo o Tribunal de Contas do Espírito Santo, a exemplo da decisão proferida na Decisão 010182023-2-2ª Câmara, sessão 05/04/2023, nos autos da Representação n. 00390/2023-7, de relatoria do Conselheiro Manoel Nardes Borges, cujo trecho destaco abaixo:

“[...]

Contudo, a exigência da Certificação de Regularidade Ambiental junto ao IBAMA emitido apenas em nome do fabricante de pneus, de fato tende a favorecer com exclusividade os produtos nacionais em detrimento dos importados, sendo que no mercado brasileiro há empresas que comercializam produtos exclusivamente importados, afigurando-se nesse caso restrição a competição à categoria dos IMPORTADORES de pneus. (GN)”.

Tecidas essas considerações, na mesma linha da jurisprudência do Tribunal de Contas da União e do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, considero que a exigência de certificação junto ao IBAMA unicamente em nome do fabricante, como critério de habilitação nas licitações para aquisição de pneus, se mostra restritiva à competição, pois, impede a participação de empresas importadoras de pneus que não possuam CNPJ, o que pode gerar possível prejuízo ao erário, em virtude do maior custo dos produtos finais.

Após o parecer emitido na Consulta n. 1.141.537, a jurisprudência do Tribunal começou a alterar o seu entendimento, considerando **irregular**, na análise de casos concretos, a cláusula de edital de licitação que exige a apresentação de certidão de regularidade expedida pelo Ibama

em nome apenas do fabricante de pneus, conforme se depreende das deliberações prolatadas na Denúncia n. 1.101.582 (sessão de 24/10/2023) e na Denúncia n. 1.149.001 (sessão de 24/10/2023), cujas ementas seguem abaixo transcritas:

[Denúncia n. 1.101.582]

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. PREGÃO PRESENCIAL. AQUISIÇÃO DE PNEUS PARA FROTA MUNICIPAL. EXIGÊNCIA DE CERTIFICAÇÃO JUNTO AO IBAMA (...). RESTRIÇÃO DE COMPETITIVIDADE. PROCEDÊNCIA PARCIAL. ARQUIVAMENTO.

1. É irregular a disposição editalícia que exija a apresentação de certificado de regularidade junto ao Ibama em nome do fabricante, sem oportunizar alternativamente a apresentação do certificado em nome do importador, restringindo, portanto, a participação no certame de empresas que importam produtos de fabricantes estrangeiros que não detêm estabelecimentos no Brasil e que não possuam inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ).

(...)

[Denúncia n. 1.149.001]

DENÚNCIA. PREFEITURA. PREGÃO PRESENCIAL. AQUISIÇÃO DE PNEUMÁTICOS. EXIGÊNCIA CERTIFICADO IBAMA. EM NOME FABRICANTE E IMPORTADOR. CONSULTA N. 1141537. RECOMENDAÇÃO. IMPROCEDÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

É irregular a disposição editalícia que exija o certificado de regularidade junto ao Ibama em nome do fabricante sem oportunizar alternativamente a apresentação do certificado em nome do importador, restringindo, portanto, a participação no certame de empresas que importam produtos de fabricantes estrangeiros que não detêm estabelecimentos no Brasil e que não possuem inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ).

Pelas razões acima expostas, não acolho a proposição da Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência de se editar enunciado de súmula sobre a matéria.

O Conselheiro Wanderley Ávila, à peça n. 16, asseverou que a matéria não deveria ser objeto de enunciado de súmula, tendo em vista que ela foi tratada na Consulta n. 1.141.537 e, nos termos do art. 210-A da Resolução n. 12/2008, o parecer emitido em consulta possui caráter normativo, constituindo prejulgamento de tese. Com todo o respeito à argumentação desenvolvida pelo Conselheiro Wanderley Ávila, entendo que o fato de uma matéria ter sido apreciada em processo de consulta **não constitui impeditivo para que ela seja compendiada numa súmula**, uma vez que **não se confundem** os requisitos autorizadores para a emissão de parecer em consulta e para a edição de enunciado de súmula. Enquanto, para a primeira hipótese, se exige, na Resolução n. 12/2008, entre outros requisitos, a apresentação de **questionamento sobre matéria de competência do Tribunal**, subscrito por **autoridade com competência para tanto** (vide art. 210 da Resolução n. 12/2008), e que **não verse sobre caso concreto, mas sim sobre matéria em tese**; para a segunda hipótese, exige-se tão somente a existência de **decisões reiteradas do Pleno ou das Câmaras com o mesmo entendimento sobre determinada matéria**, nos termos do disposto no art. 217 da Resolução n. 12/2008.

Complementando as considerações acima, informo que, nos autos da Consulta n. 1.066.820 (sessão de 3/6/2020), o Tribunal, ao responder questionamento sobre a regularidade de “contratação de empresa para gerenciamento da frota municipal”, abordou várias questões afetas à quarterização, dentre elas a adoção da menor taxa de administração como critério de julgamento de propostas. No entanto, isso não impede a edição de enunciado de súmula sobre a matéria, pois, conforme demonstrado no tópico **II.1** deste voto, existem decisões reiteradas

de Câmara no mesmo sentido, estando, assim, cumprido o requisito previsto no art. 217, § 2º, da Resolução n. 12/2008. Além disso, deve-se reconhecer que a edição de enunciado de súmula de forma paralela a parecer emitido em sede de consulta, somente trará benefícios ao público interno ou externo, na medida em que constituirá mais uma fonte de acesso à interpretação conferida pelo Tribunal a determinada matéria.

Acrescento que, nos termos do art. 30 do Decreto-Lei n. 4.657/1942 (Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro), incluído pela Lei n. 13.655/2018, **tanto as súmulas como as respostas a consultas foram previstas como instrumentos legítimos a serem utilizados pelas autoridades públicas para aumentar a segurança jurídica na aplicação de normas.** Além disso, no parágrafo único do referido dispositivo, está previsto que esses instrumentos “terão caráter vinculante em relação ao órgão ou entidade a que se destinam, **até ulterior revisão**” (Grifo nosso.).

Esclareço que o meu posicionamento acerca da possibilidade de a mesma matéria ser tratada em parecer emitido em consulta e em enunciado de súmula somente se sustenta **se os entendimentos adotados em ambos os instrumentos não se conflitarem**, pois, caso contrário, necessariamente um deles precisará ser revisto ou revogado. A título elucidativo, informo que, no Processo n. 1.077.191, o enunciado de súmula n. 109, publicado no “MG” de 26/11/2008, foi cancelado, por conter entendimento destoante do adotado no parecer da Consulta n. 1.040.781, aprovado na sessão de 8/5/2019. Acrescento que, antes mesmo do cancelamento do enunciado de súmula n. 109 nos autos do Processo n. 1.077.191, por razões de segurança jurídica, o Tribunal, ao emitir parecer na Consulta n. 1.040.781, já havia deliberado pela suspensão da eficácia do referido enunciado.

Diante do exposto, por razões distintas das expostas pelo Conselheiro Wanderley Ávila, considerando que, dos julgados citados no estudo técnico subsidiário à súmula da peça n. 4, extrai-se entendimento distinto daquele que se busca sintetizar em enunciado de súmula⁶; e considerando que, com a emissão do parecer nos autos da Consulta n. 1.141.537, o posicionamento da jurisprudência do Tribunal tende a se modificar, reconhecendo como **irregular** cláusula de edital de licitação que não prevê expressamente a possibilidade de apresentação de certidão de regularidade expedida pelo Ibama em nome do importador de pneus ou acessórios correlatos; manifesto-me contrariamente à edição de enunciado súmula nos termos propostos pela Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência, ficando, assim, prejudicada a análise das emendas sugeridas pelo Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal e pelo Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal Daniel de Carvalho Guimarães.

III – CONCLUSÃO

Pelas razões expostas na fundamentação, deixo de acatar a proposição da Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência de edição de enunciados de súmula sobre a

⁶ Como visto acima, das deliberações proferidas nas Denúncias n.s 1.098.497, 1.098.390, 1.102.244, 1.098.552 e 1.098.377, extrai-se o entendimento de que **é regular a cláusula de edital de licitação que exige, como requisito de habilitação do licitante, a apresentação da certidão de regularidade expedida pelo Ibama apenas em nome do fabricante de pneus ou acessórios correlatos, sem mencionar a figura do importador.** No entanto, no enunciado de súmula proposto no estudo da peça n. 4, encontra-se prevista tese distinta, de que **é regular a cláusula de edital de licitação que exige, como requisito de habilitação do licitante, a apresentação da certidão de regularidade expedida pelo Ibama em nome do fabricante ou do importador de pneus ou acessórios correlatos.**

possibilidade de exigência, em edital de licitação, de pneu com data de fabricação não superior a seis meses no momento da entrega à Administração Pública e sobre a possibilidade de exigência, em edital de licitação, de certidão de regularidade expedida pelo Ibama em nome do fabricante ou importador de pneus.

Com base no disposto no art. 35, XI, da Lei Complementar Estadual n. 102/2008 e no art. 25, XII, da Resolução n. 12/2008, submeto à aprovação do Tribunal Pleno o enunciado de súmula e as referências abaixo expostas:

[enunciado de súmula]

Nos procedimentos licitatórios em que for utilizado o sistema de quarteirização para contratação de serviços de manutenção de frota de veículos ou máquinas, tem-se por irregular a adoção da menor taxa de administração como critério de julgamento quando não houver a fixação de parâmetros de preços para os bens e para a mão de obra a serem fornecidos pelos estabelecimentos credenciados, por ensejar prejuízo à seleção da proposta mais vantajosa.

[referências normativas]

- art. 3º, *caput*, e art. 45, § 1º, I, da Lei n. 8.666/1993;
- arts. 5º, 33 e 34 da Lei n. 14.133/2021;

[precedentes]

- Denúncia n. 1.031.400 (julgamento em 10/11/2022);
- Denúncia n. 1.031.300 (julgamento em 13/2/2020);
- Denúncia n. 944.502 (julgamento em 3/12/2019);
- Denúncia n. 951.250 (julgamento em 15/9/2016);
- Representação n. 1.084.455 (julgamento em 23/6/2022);
- Denúncia n. 1.092.538 (julgamento em 4/3/2021);
- Denúncia n. 1.127.050 (julgamento em 13/6/2023).

Publiquem-se o enunciado de súmula e as suas referências no Diário Oficial de Contas e no Portal do Tribunal e dê-se cumprimento ao disposto no art. 219, *caput*, da Resolução n. 12/2008.

Encaminhe-se cópia desta deliberação à Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência e à Coordenadoria de Biblioteca e Gestão de Informação.

Adotadas as medidas acima, arquivem-se os autos com fundamento no art. 176, IV, da Resolução n. 12/2008.

* * * * *