

Análise Inicial

Processo n.º: 1214593

Natureza: Denúncia

Jurisdicionado: Prefeitura Municipal de Natércia

Relator: Conselheiro Gilberto Diniz

Data de Autuação: 15/7/2026

1. Introdução

Trata-se de Denúncia formulada por Lauro E-Commerce de Pneus Ltda., com pedido liminar, em face de supostas irregularidades no Pregão Presencial n.º 16/2026 - Processo Administrativo n.º 63/2026, deflagrado pelo Município de Natércia, cujo objeto consiste na contratação de empresa para aquisição de pneus e acessórios para manutenção da frota, com valor total estimado de R\$ 1.823.327,61 (um milhão, oitocentos e vinte e três mil, trezentos e vinte e sete reais e sessenta e um centavos), conforme previsto no item 11.2 do Anexo VII - Termo de Referência.

Em síntese, a Denunciante aponta a ocorrência da seguinte irregularidade:

1. Da exigência de apresentação de Licença de Operação Ambiental (LO).

Distribuídos os autos ao Conselheiro Gilberto Diniz, o Relator determinou a intimação da Sra. Maiara Aparecida Martins, pregoeira e subscritora do Edital, para que encaminhasse a este Tribunal cópia de toda a documentação relativa às fases interna e externa do certame e apresentasse os esclarecimentos necessários à elucidação dos apontamentos denunciados (peça n.º 15, código de arquivo n.º 4663997, SGAP).

Encaminhados os esclarecimentos (peça n.º 18, SGAP) bem como cópia da documentação relativa ao processo licitatório (peças n.ºs 19 a 67, SGAP), vieram os autos a esta Coordenadoria, para exame.

2. Análise dos Fatos Denunciados

2.1 Apontamento:

Da exigência de apresentação de Licença de Operação Ambiental (LO).

2.1.1 Alegações da Denunciante:

A Denunciante alega que o item 8.1.5.3 do instrumento convocatório condiciona a habilitação técnica à apresentação de Licença de Operação (LO) ambiental, exigível unicamente do fabricante ou do importador, o que padeceria de vício de legalidade por incidir sobre atividade (comércio varejista de pneumáticos e câmaras de ar) expressamente excluída do rol de atividades sujeitas a licenciamento estadual, nos termos do art. 10 da Deliberação Normativa COPAM n.º 217/2017, regulamentadora da Lei Estadual n.º 21.972/2016, cujo Anexo Único circunscreve a exigibilidade da LO às atividades de fabricação e recondicionamento de pneumáticos, não alcançando o comércio.

Argumenta que a impossibilidade jurídica da exigência estaria corroborada por certidões públicas expedidas tanto pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de Minas Gerais (SEMAD) quanto por órgão ambiental catarinense (IMA), ambas atestando a dispensa de licenciamento para a atividade efetivamente exercida pela Denunciante, de sorte que se estaria a exigir documento cuja emissão o próprio órgão ambiental competente reconhece como incabível.

Sustenta, sob o ângulo do planejamento da contratação, a ausência de Estudo Técnico Preliminar apto a justificar tecnicamente a necessidade da exigência, em afronta ao art. 18, incisos IV e X, §1º, e ao art. 9º da Lei n.º 14.133/2021, que vedam condições restritivas desprovidas de motivação vinculada ao objeto licitado, bem como ao art. 20 da LINDB, que rechaça decisões administrativas lastreadas em premissas abstratas.

Aduz, subsidiariamente, violação à vedação de exigência de atestados, declarações ou credenciamentos emitidos por fabricantes como requisito de habilitação técnica, conforme art. 23, IV da Normativa SGD/ME n.º 94/2022, e ao direito de não se exigir certidão sem previsão legal expressa, nos moldes do art. 3º, XII da Lei n.º 13.874/2019 (Lei da Liberdade Econômica).

Por derradeiro, invoca precedentes de outros Tribunais de Contas e reitera prática administrativa recente adotada por diversos municípios e consórcios mineiros ao longo de 2026, os quais teriam afastado exigência editalícia idêntica por reputá-la desproporcional e dissociada da real necessidade da contratação, concluindo pela configuração de restrição indevida à competitividade (art. 9º da Lei n.º 14.133/2021) e de risco de lesão ao erário.

2.1.2 Documentos e informações apresentados:

Edital do Pregão Eletrônico n.º 16/2026 (peça n.º 4, código de arquivo n.º 4641150, SGAP)

Ata da sessão pública de recebimento e abertura dos envelopes de propostas e documentos (peça n.º 5, código de arquivo n.º 4641151, SGAP)

Recurso administrativo apresentado pela empresa ora Denunciante (peça n.º 6, código de arquivo n.º 4641152, SGAP)

Certidão de dispensa de licenciamento ambiental, emitida pela SEMAD (peça n.º 7, código de arquivo n.º 4641153, SGAP)

Declaração de atividade não constante, emitida pelo Instituto do Meio Ambiente do Estado de Santa Catarina (peça n.º 8, código de arquivo n.º 4641154, SGAP)

Relatório de evidências de dano ao erário (peça n.º 9, código de arquivo n.º 4641175, SGAP)

Ata do Pregão realizada pelo Município de Vargem Alegre (peça n.º 10, código de arquivo n.º 4641176, SGAP)

2.1.3 Oitiva prévia:

Devidamente intimada, a pregoeira argue, preliminarmente, a preclusão consumativa do direito de impugnar as condições editalícias, porquanto a Denunciante teria participado da fase de propostas e da sessão pública sem questionar tempestivamente o subitem 8.1.5.3, o que, à luz dos princípios da boa-fé objetiva e da segurança jurídica, obstaría a arguição extemporânea de invalidade perante esta Corte de Contas.

No mérito, sustenta que a controvérsia decorreria de equivocada interpretação do dispositivo editalício por parte da Denunciante, considerando que a redação do subitem 8.1.5.3 dispensaria expressamente o comerciante varejista ou atacadista da apresentação de Licença de Operação (LO) em nome próprio, recaindo a exigência, exclusivamente, sobre a comprovação da regularidade ambiental do fabricante ou importador dos pneumáticos ofertados.

Nessa perspectiva, os documentos acostados pela empresa (certidões de dispensa em nome próprio, emitidas pela SEMAD/MG e pelo IMA/SC) seriam inidôneos para suprir a exigência, por atestarem apenas a dispensa aplicável à atividade comercial, e não à regularidade da fonte produtora.

Acrescenta, outrossim, que a exigência estaria devidamente motivada em capítulo específico do Estudo Técnico Preliminar (ETP), que a fundamentaria na responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto e nas obrigações de logística reversa de pneus inservíveis, nos

termos do art. 1º e do art. 7º, §1º, inciso V da Resolução CONAMA n.º 416/2009, afastando, assim, a alegação de ausência de justificativa técnica suscitada na Denúncia.

Quanto à alegada restrição à competitividade e ao risco de lesão ao erário, salienta a inocorrência de dano concreto ou potencial, invocando a participação efetiva de sete empresas licitantes e a compatibilidade dos preços obtidos com as estimativas de mercado, circunstâncias que, em seu entendimento, afastariam o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora* indispensáveis à concessão de medida liminar.

Também menciona precedentes específicos desta Corte de Contas e do TCU, como paradigmas de reconhecimento da legalidade de exigências de comprovação ambiental da cadeia produtiva na fase de habilitação.

2.1.4 Análise do apontamento:

De início, em relação à preliminar arguida pela responsável, relativa à preclusão consumativa do direito de impugnar as condições editalícias, entende-se não merecer acolhimento, pelos fundamentos a seguir expostos.

A impugnação administrativa ao edital, disciplinada pelo art. 164 da Lei n.º 14.133/2021, constitui mecanismo de autotutela exercitável no bojo do próprio procedimento licitatório, sujeito a prazo decadencial específico e destinado ao saneamento de vícios pela própria Administração.

Por sua vez, a Denúncia perante o Tribunal de Contas encontra fundamento no art. 74, § 2º da Constituição da República, no art. 170, § 4º da Lei n.º 14.133/2021, no art. 65 da Lei Complementar Estadual n.º 102/2008 e no art. 145 da Resolução n.º 24/2023, deste Tribunal, materializando o exercício do controle externo e do direito de petição, previsto no art. 5º, inciso XXXIV, da CR/88, cuja admissibilidade se rege por requisitos próprios, taxativamente elencados nos arts. 66 da referida Lei Complementar Estadual e no § 1º do art. 145 do RITCEMG.

Verifica-se, da leitura de tais dispositivos, que a admissibilidade da Denúncia perante a Corte de Contas não se condiciona ao prévio exaurimento ou à tempestividade de impugnação administrativa, tampouco a legislação de regência comina a inércia do licitante nessa fase interna qualquer efeito preclusivo apto a obstar o exercício do controle externo. A pretendida vinculação entre os dois institutos configuraria, portanto, restrição ao acesso ao Tribunal de

Contas destituída de amparo normativo expresse, em contrariedade ao princípio da legalidade estrita que rege a atuação da Administração Pública.

Registre-se também, que a matéria ora denunciada envolve interesse público primário, tutelado pelos princípios da isonomia, da competitividade e da seleção da proposta mais vantajosa, circunstância que autoriza a atuação de ofício deste Tribunal, independentemente de prova tempestiva na esfera administrativa, à luz do poder-dever fiscalizatório disposto no art. 71 da Constituição da República.

Veja-se o entendimento desta Corte sobre tema:

EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO. PREGÃO PRESENCIAL. FORNECIMENTO DE PNEUS, CÂMARAS DE AR E SERVIÇOS AFINS. EXIGÊNCIA DE APRESENTAÇÃO DE CONTRATO COM EMPRESA TERCEIRIZADA NA FASE DE HABILITAÇÃO. AUSÊNCIA DE PREVISÃO DE PARTICIPAÇÃO EXCLUSIVA DE MICROEMPRESAS (ME) E DE EMPRESAS DE PEQUENO PORTE (EPP) NO CERTAME. IRREGULARIDADES DE NATUREZA TÉCNICA. RESPONSABILIZAÇÃO DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. IMPOSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO AO EDITAL. PRECLUSÃO TEMPORAL. ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS. INAPLICABILIDADE. MANUTENÇÃO DA IRREGULARIDADE E DA MULTA. COMPARECIMENTO DE EMPRESAS DO GÊNERO ME E EPP. NÃO AFETAÇÃO DO RESULTADO. AFASTAMENTO DA MULTA. (...) 2. A falta de impugnação ao edital de licitação pode impedir, pela preclusão temporal administrativa, que o licitante argua a irregularidade no curso da fase externa da licitação, mas não impede que o mesmo licitante ou qualquer cidadão leve ao conhecimento do Tribunal de Contas irregularidades atinentes ao procedimento licitatório. (...) (Recurso Ordinário n.º 1126980, Rel. Cons. Cláudio Couto Terrão, Tribunal Pleno, 25/10/2023)

EMENTA: DENÚNCIA. SUPERINTENDÊNCIA DE ÁGUA E ESGOTO –SAE. PREGÃO ELETRÔNICO. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA EM CESSÃO DE DIREITO DE USO TEMPORÁRIO/LICENÇA DE SISTEMAS PARA GESTÃO PÚBLICA. PRELIMINAR. PRECLUSÃO LÓGICA. REJEIÇÃO. MÉRITO. MENÇÃO A FUNCIONALIDADES NÃO INERENTES AO ÓRGÃO CONTRATANTE. IMPROCEDÊNCIA. RECOMENDAÇÃO. LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS. DESNECESSIDADE DE DISPOSIÇÃO EXPRESSA NO EDITAL. NORMA COGENTE COM LASTRO CONSTITUCIONAL. IMPROCEDÊNCIA. DEFINIÇÃO DO OBJETO BASEADA EM MODELO DE COTAÇÃO EM GRUPOS DISTINTOS E VEDAÇÃO EXPRESSA À SUBCONTRATAÇÃO. DISCRICIONARIEDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. IMPROCEDÊNCIA. HABILITAÇÃO INDEVIDA PELO NÃO ATENDIMENTO AOS REQUISITOS PREVISTOS NO TESTE DE CONFORMIDADE. IMPROCEDÊNCIA.

AUSÊNCIA DE MANIFESTAÇÃO DE UM MEMBRO INTEGRANTE DA COMISSÃO DO TESTE DE CONFORMIDADE. INEXISTÊNCIA DE INDÍCIOS DE DISCORDÂNCIA. IMPROCEDÊNCIA. NULIDADE DA PORTARIA DE NOMEAÇÃO DA COMISSÃO TÉCNICA DE AVALIAÇÃO PARA O TESTE DE CONFORMIDADE. DUPLICIDADE DE NUMERAÇÃO. IMPROCEDÊNCIA. AUSÊNCIA DE SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES. IMPROCEDÊNCIA. CONLUÍO ENTRE AS EMPRESAS PARTICIPANTES. IMPROCEDÊNCIA. INÉRCIA DO CONTROLE INTERNO. IMPROCEDÊNCIA. AUSÊNCIA DE CONCESSÃO DE PRAZO RECURSAL. IMPROCEDÊNCIA. ARQUIVAMENTO. 1. No âmbito do controle externo exercido pelos Tribunais de Contas, a análise de possíveis irregularidades em procedimentos licitatórios e contratações públicas não se submete, em regra, aos efeitos da preclusão lógica. Isso porque o exame das ilegalidades ou impropriedades ocorridas em certames licitatórios decorre do poder-dever constitucional de fiscalização conferido aos órgãos de controle, o qual não se limita por manifestações pontuais ou comportamentos pretéritos das partes interessadas. (...) (Denúncia n.º 1182132, Rel. Cons. em exerc. Adonias Monteiro, Segunda Câmara, 18/11/2025)

Passa-se, a seguir, à análise do mérito.

A cláusula contra a qual se insurge a Denunciante foi prevista no item 8.1.5.3 do Edital do Pregão Eletrônico n.º 16/2026:

8. DA APRESENTAÇÃO DA DOCUMENTAÇÃO PARA HABILITAÇÃO

8.1. Serão consideradas habilitadas para o presente processo licitatório, as empresas que apresentarem os seguintes documentos, os quais deverão estar em vigor na data da abertura:

(...)

8.1.5 – Qualificação Técnica:

(...)

8.1.5.3 - Licença de Operação (LO) para a execução da atividade pertinente ao objeto desta licitação, expedida por órgão ambiental competente e válida na data da apresentação da proposta. A licença deverá estar emitida em nome do fabricante ou importador, não sendo exigida para comércio varejista ou atacadista de pneumáticos; somente do fabricante e importador. O não cumprimento desta exigência implicará a inabilitação do licitante;

Verifica-se, ainda, que o Anexo VII - Termo de Referência, em seu item 22, apresenta extensa justificativa para a referida exigência:

22. DA NECESSIDADE DE EXIGÊNCIA DE LICENÇA DE OPERAÇÃO E CERTIFICADO DE REGULARIDADE JUNTO AO IBAMA, EM OBSERVÂNCIA À REDUÇÃO DE IMPACTOS AMBIENTAIS

22.1. Considerando que o objeto da presente contratação envolve a aquisição de pneus, câmaras de ar, protetores, bicos e demais acessórios pneumáticos destinados à manutenção da frota do Município de Natércia/MG, o Estudo Técnico Preliminar identificou a necessidade de exigências voltadas à comprovação da regularidade ambiental dos produtos ofertados, especialmente em razão dos impactos ambientais associados à fabricação, importação, comercialização, utilização e destinação final de pneumáticos.

22.2. Os pneus integram cadeia produtiva de relevante impacto ambiental, tanto pelo processo industrial de fabricação quanto pela necessidade de adequada destinação final após o uso, em razão do risco de acúmulo, descarte irregular, proliferação de vetores, contaminação ambiental e degradação da saúde pública. Assim, a Administração Pública, ao adquirir tais produtos, deve atuar de forma preventiva e responsável, privilegiando fornecedores que comercializem produtos provenientes de fabricantes ou importadores ambientalmente regulares.

22.3. A exigência de Licença de Operação – LO e de Certificado de Regularidade junto ao IBAMA não recai sobre o comércio varejista ou atacadista de pneumáticos, mas sim sobre o fabricante ou importador dos pneus ofertados, exatamente por serem esses os agentes responsáveis pela fabricação ou introdução inicial do produto no mercado nacional. Dessa forma, a exigência não impõe ao licitante revendedor obrigação ambiental que não lhe compete, mas apenas determina que comprove que os produtos que pretende fornecer ao Município são oriundos de cadeia produtiva ambientalmente regular.

22.4. Nesse sentido, exige-se, para fins de qualificação técnica, a apresentação de Licença de Operação – LO, expedida por órgão ambiental competente e válida na data da apresentação da proposta, emitida em nome do fabricante ou importador dos pneus ofertados, não sendo tal licença exigida em nome de comércio varejista ou atacadista de pneumáticos.

22.5. Também será exigida a apresentação de Certificado de Regularidade junto ao IBAMA, referente ao Cadastro Técnico Federal, cadastro de fabricação de pneus e similares, emitido em nome do fabricante ou importador dos pneus ofertados pela licitante, em observância à Resolução CONAMA nº 416/2009 e à Instrução Normativa IBAMA nº 01/2010.

22.6. A exigência encontra respaldo no art. 42, inciso III, da Lei Federal nº 14.133/2021, segundo o qual a prova de qualidade e conformidade do produto ou do processo de fabricação pode ser admitida por meio de certificação, certificado, laudo laboratorial ou documento similar, inclusive sob o aspecto ambiental, emitido por instituição oficial competente ou entidade credenciada.

22.7. Portanto, a Licença de Operação e o Certificado de Regularidade junto ao IBAMA funcionam como instrumentos objetivos de aferição da conformidade ambiental do processo de fabricação ou importação dos pneus, permitindo à Administração verificar se os produtos ofertados provêm de agente econômico submetido às normas ambientais aplicáveis.

22.8. O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, no Processo nº 1188124, em denúncia envolvendo aquisição de pneus novos, câmaras de ar e protetores, reconheceu expressamente que,

“em licitações para compra de pneus e itens congêneres, a exigência de apresentação, pelo licitante, de cópia da Licença de Operação Ambiental em nome do fabricante ou importador constitui medida razoável, proporcional e alinhada aos princípios constitucionais e legais que regem a Administração Pública, notadamente a sustentabilidade ambiental”.

22.9. Na mesma decisão, o TCE/MG destacou que a exigência “não recai sobre o varejista ou atacadista, mas ao fabricante, caso o pneu seja produzido em território nacional, ou do importador, caso produzido em outro país”, reforçando a legalidade da exigência quando direcionada ao agente responsável pela fabricação ou importação dos produtos.

22.10. Ainda no Processo nº 1188124, a unidade técnica do Tribunal ressaltou que, embora o fornecedor não exerça diretamente atividade poluidora, ele atua como intermediário na cadeia de fornecimento de produto cujo processo produtivo possui impacto ambiental, razão pela qual a exigência assegura que o produto fornecido decorra de atividade regular do ponto de vista ambiental.

22.11. O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais também enfrentou a matéria no Processo nº 1188115, relativo à aquisição de pneus novos, câmaras de ar, bicos, protetores e demais itens pneumáticos, concluindo pela regularidade da exigência de apresentação de Licença Ambiental de Operação em nome do fabricante ou importador, julgando improcedente a denúncia formulada contra cláusula semelhante.

22.12. No referido julgamento, o TCE/MG consignou que, nas licitações cujo objeto envolva atividades potencialmente poluidoras ou utilizadoras de recursos ambientais, revela-se razoável a exigência de comprovação da Licença de Operação – LO na fase de habilitação, ainda que em relação ao revendedor, desde que apresentada em nome do fabricante ou da importadora.

22.13. A decisão também destacou que a exigência integra a denominada “cadeia do bem”, consistente no rastreamento da legalidade ambiental em toda a cadeia produtiva, de modo que a Administração exige do fornecedor a comprovação de que os produtos ofertados são oriundos de fabricantes ou importadores ambientalmente regulares, beneficiando a coletividade com maior segurança ambiental.

22.14. Assim, a exigência de Licença de Operação e Certificado de Regularidade junto ao IBAMA não possui caráter restritivo indevido, mas constitui medida legítima de sustentabilidade, controle de procedência, prevenção ambiental e proteção do interesse público, compatível com os princípios da eficiência, planejamento, desenvolvimento nacional sustentável, seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso e redução dos impactos ambientais.

22.15. A Administração Municipal, ao estabelecer tais exigências, busca assegurar que os pneus e acessórios pneumáticos adquiridos sejam provenientes de cadeia produtiva regular, controlada e ambientalmente responsável, evitando a aquisição de produtos de origem irregular, sem controle ambiental ou incompatíveis com as diretrizes de responsabilidade compartilhada e logística reversa aplicáveis ao setor de pneumáticos.

22.16. Dessa forma, resta justificada a exigência de apresentação da Licença de Operação – LO e do Certificado de Regularidade junto ao IBAMA, emitidos em nome do fabricante ou importador dos pneus ofertados, como condição necessária à comprovação da regularidade ambiental dos produtos, sem prejuízo da ampla competitividade do certame, uma vez que a obrigação não recai diretamente sobre o varejista ou atacadista, mas apenas sobre a origem ambientalmente regular dos produtos a serem fornecidos ao Município de Natércia/MG.

Em análise da ata da sessão pública, verifica-se que 7 (sete) empresas participaram do certame (Auto Peças Bom Jesus Ltda., J A Silva Peças e Acessórios Ltda., Simone Maniezzo Teodoro Pneus Ltda., L&J Domingues Distribuidora Ltda., Lauro E-Commerce de Pneus Ltda., Sonia Bernardes da Silva Carvalho e CR Distribuidora de Peças e Serviços Ltda.). Após análise da documentação de habilitação, duas empresas participantes (Lauro E-Commerce de Pneus Ltda. e J A Silva Peças e Acessórios Ltda.) deixaram de atender às exigências editalícias, especialmente quanto à comprovação da Licença de Operação exigida no instrumento convocatório.

Feitas essas considerações, cumpre destacar que a licença ambiental consiste no “ato administrativo por meio do qual a autoridade licenciadora, consideradas as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso, atesta a viabilidade da instalação, da ampliação e da operação de atividade ou de empreendimento sujeito a licenciamento ambiental e estabelece as condicionantes ambientais cabíveis”.¹

O licenciamento ambiental foi instituído pela Lei n.º 6.938/1981 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente) e, por longo período, teve sua disciplina complementada por normas infralegais, especialmente pela Resolução CONAMA n.º 237/1997. Posteriormente, foi editada a Lei n.º 15.190/2025 (Lei Geral do Licenciamento Ambiental - LGLA), que estabeleceu normas gerais sobre a matéria e promoveu alterações na própria Lei n.º 6.938/1981, sem revogá-la.

Nos termos do art. 5º da Lei n.º 15.190/2025, o licenciamento ambiental pode resultar, dentre outras, na Licença Prévia (LP), na Licença de Instalação (LI) e na Licença de Operação (LO), modalidades que já constavam da sistemática da Resolução CONAMA n.º 237/1997 e que a LGLA agora recepciona e disciplina em sede legal.

¹ Lei n.º 15.190/2025, art. 3º, inciso XXV.

A Licença Prévia (LP) é concedida na fase inicial do planejamento, aprovando a localização e a concepção do empreendimento e estabelecendo requisitos e condicionantes para as etapas subsequentes. A Licença de Instalação (LI) autoriza a implantação do empreendimento de acordo com as especificações aprovadas. A Licença de Operação (LO), por sua vez, é o ato administrativo que “permite a operação de atividade ou de empreendimento, aprova as ações de controle e monitoramento ambiental e estabelece condicionantes ambientais para a operação e, quando necessário, para a sua desativação.”²

Assim, ao exigir que o **fabricante** possua Licença de Operação válida, a Administração visa assegurar que o produto fornecido decorre de atividade regular do ponto de vista ambiental, evitando a aquisição de produtos oriundos de fontes poluidoras não licenciadas.

Por outro lado, é comum que editais tragam a exigência de Licença de Operação em nome do **importador**.

Com efeito, a atividade de importação de pneus impõe ao importador diversas obrigações específicas, tais como: obtenção de Licença de Importação; inscrição no Cadastro Técnico Federal - CTF/IBAMA; recolhimento da Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental - TCFA; e comprovação da destinação ambientalmente adequada dos pneus inservíveis, inclusive mediante apresentação de Plano de Gerenciamento específico³.

Da análise da legislação ambiental aplicável, especialmente da Lei n.º 6.938/1981, com as alterações promovidas pela Lei n.º 10.165/2000, observa-se que a exigência de licenciamento ambiental está associada às atividades de fabricação de câmara de ar e fabricação/recondicionamento de pneumáticos, **não** se estendendo à atividade de importação e comercialização desses produtos.

Nesse sentido, reproduz-se o dispositivo legal pertinente:

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

(...)

ANEXO VIII

² Lei n.º 15.190/2025, art. 3º, inciso XXXI.

³ Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA n.º 416/2009

Atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos ambientais

Código	Categoria	Descrição	Pp/gu
09	Indústria de Borracha	Beneficiamento de borracha natural; <u>fabricação de câmara de ar; fabricação e recondicionamento de pneumáticos;</u> fabricação de laminados e fios de borracha; fabricação de espuma de borracha e de artefatos de espuma de borracha, inclusive látex. (Destaque nosso)	Pequeno

Dessa forma, a exigência de apresentação de Licença de Operação ambiental em nome do importador se mostra incabível, uma vez que a atividade de importação de pneus não está sujeita a licenciamento ambiental específico.

Nesse sentido, em análise anterior⁴, esta Unidade Técnica se manifestou no sentido de que a licença de operação somente poderá ser exigida em nome do fabricante, sendo, portanto, indevida a exigência de licença de operação em nome do importador, por se tratar de licença que não é emitida para essa atividade.

Entretanto, na análise da presente Denúncia, verifica-se que a exigência de Licença de Operação Ambiental constituiu uma das causas das inabilitações ocorridas no certame, que culminaram na declaração de fracasso de todos os itens licitados. A análise do caso concreto e o aprofundamento da matéria conduzem, portanto, à necessidade de revisão desse entendimento, para afastar a possibilidade de exigência de Licença de Operação, como requisito de habilitação, tanto em nome do importador quanto do fabricante.

Cumpramos registrar que o entendimento ora adotado por esta Unidade Técnica resulta de evolução decorrente da análise de casos concretos anteriores. Em um primeiro momento, entendia-se cabível a exigência de Licença de Operação Ambiental em procedimentos licitatórios destinados à aquisição de pneus, com fundamento no art. 67, IV da Lei n.º 14.133/2021, que permite a inclusão, no instrumento convocatório, de exigências decorrentes de legislação

⁴ Vide: Análise Inicial da Denúncia n.º 1204008, proposta pela empresa Ravi E-Commerce Ltda contra edital publicado Consórcio Público Intermunicipal Multifinalitário da Microrregião do Circuito das Águas - CIMAG, em que esta Unidade Técnica se manifestou pela procedência parcial da Denúncia, em razão da exigência de apresentação de Licença de Operação ambiental em nome do importador.

específica. Nessa linha, admitia-se a apresentação da licença tanto em nome do fabricante quanto do importador⁵.

Constatou-se, todavia, que a exigência de LO em nome do importador era de cumprimento inviável, uma vez que o ordenamento jurídico brasileiro não prevê a emissão desse documento para a atividade de importação de pneus. A exigência acabava, assim, por excluir licitantes que comercializam pneus importados e restringir indevidamente a competitividade do certame.

Diante disso, conforme se verificou no Processo n.º 1204008, esta Unidade Técnica passou a admitir a exigência de Licença de Operação exclusivamente em nome do fabricante, como solução intermediária destinada a preservar a preocupação ambiental sem inviabilizar a participação de distribuidores de pneus importados.

Ocorre que, em exame mais aprofundado da questão, verifica-se que também essa solução intermediária é incompatível com o ordenamento jurídico, porquanto gera tratamento diferenciado entre licitantes em razão da origem dos produtos ofertados. Nesse cenário, podem ocorrer, em síntese, duas situações:

- **1ª Hipótese:** a Administração entende que, caso não apresentem licença de operação, os distribuidores que vendem pneus importados devem ser inabilitados do certame;
- **2ª Hipótese:** a Administração entende que, nos casos em que a empresa distribuidora vende pneus de fabricação nacional, deverá ser apresentada licença de operação em nome do fabricante, sendo a licença dispensada para os distribuidores de pneus importados.

Trata-se de situações antagônicas, mas igualmente restritivas à competitividade do certame. Na primeira, limita-se a participação a distribuidores de pneus de fabricação nacional, o que impede a aquisição de produtos importados. Na segunda, estabelece-se tratamento menos favorável às empresas distribuidoras que ofertem produtos de fabricantes nacionais, uma vez que a exigência incide especificamente sobre aquelas que comercializam pneus produzidos no país.

Não se nega, nesse ponto, a necessidade de proteção do meio ambiente, que também é garantida pela Constituição brasileira e pela Lei n.º 14.133/2021. Entretanto, a aplicação de qualquer uma

⁵ Nesse sentido, cite-se a Denúncia n.º 1188115 e a Denúncia n.º 1199962, precedentes que admitiram a apresentação de Licença de Operação na fase de habilitação, tanto em nome do fabricante quanto do importador.

das hipóteses implica em tratamento diferenciado entre empresas brasileiras e estrangeiras, conduta que é expressamente vedada pelo art. 9º da Lei de Licitações:

Art. 9º É vedado ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos, ressalvados os casos previstos em lei:

(...)

II - estabelecer tratamento diferenciado de natureza comercial, legal, trabalhista, previdenciária ou qualquer outra entre empresas brasileiras e estrangeiras, inclusive no que se refere a moeda, modalidade e local de pagamento, mesmo quando envolvido financiamento de agência internacional; (Destaque nosso)

Além disso, o art. 9º, I da Lei n.º 14.133/2021, a Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC), veda a inclusão de cláusulas que frustrem o caráter competitivo do certame; e o art. 37, XXI da CR/1988 prevê que a Lei permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Ressalta-se, ainda, que a exigência de Licença de Operação em nome do fabricante apresenta dificuldades adicionais em licitações que envolvem a aquisição de vários tipos de pneus. Isso porque a composição da proposta pode abranger produtos de diferentes fabricantes, o que exigiria a apresentação de múltiplas licenças de operação como condição de habilitação.

No caso concreto, por exemplo, observa-se que a empresa Lauro E-Commerce de Pneus Ltda. apresentou pneus fabricados pelas empresas XBRI, Speedroad, Sunfull, Samson, dentre outras, circunstância que evidencia a necessidade de obtenção de documentação ambiental de distintos fabricantes integrantes da cadeia produtiva, os quais sequer participam diretamente do certame.

Nesse sentido, entende-se que as exigências de qualificação técnica devem ser realizadas com vistas a avaliar a capacidade técnica da empresa em fornecer os bens e serviços. A exigência de licença de operação de terceiros não garante a capacidade técnica da empresa, que, inclusive, poderá, durante a execução do contrato, mediante solicitação à Administração, fornecer produtos de mesma qualidade de outras marcas, nacionais ou importadas.

Isto posto, entende esta Unidade Técnica pela irregularidade da exigência de apresentação de licença de operação, seja em nome do importador, seja em nome do fabricante. A exigência em nome do importador é indevida, uma vez que o ordenamento jurídico brasileiro não exige licença para a atividade de importação de pneus. Por outro lado, entende-se que a exigência em nome do fabricante é indevida, pois cria tratamento diferenciado entre empresas nacionais e estrangeiras, favorecendo produtos provenientes de importação, em detrimento de produtos nacionais.

2.1.5 Critérios utilizados na análise:

- Lei n.º 14.133/2021, artigo 9, incisos I e II;
- Lei n.º 15.190/2025;
- Lei n.º 6.938/81, artigo 10;
- Resolução CONAMA n.º 416/2009;
- Constituição da República de 1988, artigo 37, inciso XXI.

2.1.6 Conclusão: Pela procedência do apontamento.

2.1.7 Responsável e medidas aplicáveis:

Esta Unidade Técnica indica como responsável a Sra. **Maiara Aparecida Martins**, pregoeira e subscritora do Edital, em razão da inclusão e manutenção da exigência de apresentação de Licença de Operação (LO) em nome do fabricante ou importador, prevista no item 8.1.5.3 do instrumento convocatório.

No entanto, entende-se que não há elementos que indiquem a ocorrência de dolo, inexistindo indícios de má-fé, intenção de fraudar o certame ou desvio consciente de finalidade por parte dos responsáveis, considerando-se, ainda, que se trata de entendimento não pacificado neste Tribunal.

Ademais, observa-se que, a despeito da desclassificação de duas licitantes do certame em razão da exigência de apresentação da Licença de Operação ambiental, houve a participação de outras cinco empresas, o que pode demonstrar relativa competitividade, na busca da contratação mais vantajosa à Administração e da satisfação do interesse público.

Dessa forma, entende-se suficiente a expedição de **advertência**, nos termos do art. 2º, II da Resolução n.º 23/2025, à Prefeitura Municipal de Natércia/MG, na pessoa de seu atual gestor, acerca da irregularidade verificada consistente na exigência de licença de operação em nome do fabricante ou do importador, para fins de qualificação técnica.

3. Análise do Pedido Liminar

A sustação de procedimento licitatório, como medida de tutela de urgência, nos termos dos artigos 347 e 348, III do Regimento Interno, obrigando a autoridade administrativa a não praticar nenhum ato até que o mérito do processo seja julgado, assume caráter de

excepcionalidade, que demanda a demonstração clara da presença dos fundamentos básicos previstos no artigo 300, *caput* do Código de Processo Civil - CPC.

O primeiro requisito consiste na probabilidade de existência do direito invocado pela parte. Isto é, se, em uma análise preliminar, há indícios de que o certame se encontra eivado de indícios de irregularidades que possam vir a prejudicar a obtenção da melhor proposta para a Administração Pública.

O segundo requisito, por sua vez, se refere à probabilidade de uma decisão tardia resultar em graves danos ao interesse público.

Insta salientar que não basta a presença de um ou outro, senão de ambos os elementos da tutela provisória, devidamente comprovados, sob pena de inobservância do princípio do devido processo legal, ante a antecipação de decisão e a preterição das fases processuais, sem a devida premência a justificar o tratamento excepcional.

No caso em tela, atinente ao Edital do Pregão Eletrônico n.º 16/2026, Processo Licitatório n.º 63/2026, da Prefeitura Municipal de Natércia, esta Unidade Técnica entende não estarem presentes ambos os requisitos ensejadores da suspensão dos efeitos do certame, considerando tratar-se de entendimento ainda não pacificado neste Tribunal, que houve relativa competitividade no certame e que a Administração apresentou justificativa para a exigência editalícia ora denunciada.

4. Conclusão

Após a análise, esta Unidade Técnica se manifesta pela procedência da Denúncia quanto ao seguinte apontamento:

- Da exigência de apresentação de Licença de Operação Ambiental (LO).

5. Proposta de Encaminhamento

Diante do exposto, propõe esta Unidade Técnica:

- A não concessão da medida liminar pleiteada pela Denunciante, tendo em vista a ausência dos elementos ensejadores da suspensão;
- A citação dos responsáveis para apresentarem suas razões de defesa, no prazo de até 15 (quinze) dias, tendo em vista os indícios de irregularidade apurados, conforme disposto



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Superintendência de Controle Externo
Diretoria de Fiscalização de Contratos e Parcerias - DFCP
2ª Coordenadoria de Análise de Processos de Licitações e Contratos dos Municípios
- 2ª CAPLCM

no *caput* do artigo 150 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

Belo Horizonte, 26 de agosto de 2026.

João Luís Mindêllo Navarro
Auditor de Controle Externo
TC 3122-1

De acordo. Em 26/8/2026, encaminho os autos conclusos ao Conselheiro Relator, conforme despacho de peça n.º 15, código de arquivo n.º 4663997, SGAP.

Bruna Sarah Salomão
Coordenadora
TC 3211-2