



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

PARECER

Processo nº: 1.119.868/2022
Natureza: Denúncia
Denunciante: Belabru Comércio e Representações Ltda. EPP
Denunciado: Prefeitura Municipal de Santa Rita de Minas
Ref.: Pregão Presencial nº 023/2022

RELATÓRIO

1. Denúncia formulada por Belabru Comércio e Representações Ltda. EPP, em face do Processo Licitatório nº 030/2022, Pregão Presencial nº 023/2022, deflagrado pelo Município de Santa Rita de Minas, cujo objeto é a aquisição de 01 (um) Veículo de Transporte Sanitário, com acessibilidade (cadeirante), com capacidade mínima de 10 (dez) pessoas, novo, zero quilômetro, para atender as atividades da Secretaria Municipal de Saúde do Município de Santa Rita de Minas, no âmbito da Resolução SES/MG nº 7.791 de 21/10/2022, conforme especificações e quantitativos constantes no edital.

2. A denunciante alegou, em suma (peça 1), que o disposto no item 1.2 do Anexo I – Termo de Referência do edital restringe o caráter competitivo do certame e a livre concorrência, ao estabelecer que veículo automotor novo é aquele ofertado diretamente pelo fabricante ou por concessionária autorizada. Ao final, requereu a revogação do aludido item do instrumento convocatório.

3. Após o Relatório de Triagem nº 377/2022 (peça 6), a denúncia foi recebida neste Tribunal de Contas (peça 8), em face do despacho presidencial de peça 7.

4. À peça 9, o Conselheiro Relator determinou a intimação do Sr. Ademilson Lucas Fernandes, Prefeito Municipal de Santa Rita de Minas, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, prestasse esclarecimentos acerca dos fatos e possíveis irregularidades apontadas na denúncia, bem como encaminhasse cópia integral das fases preparatória e externa do Pregão Presencial nº 23/2022, incluindo a ata da sessão pública de 18/05/2022, os contratos administrativos porventura firmados, os aditivos, as ordens de serviço, as notas de empenho e as notas fiscais.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

5. Após, determinou o encaminhamento dos autos à 2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios para elaboração de análise técnica, e, posteriormente, ao Ministério Público de Contas para manifestação preliminar.

6. À peça 12, o Prefeito Municipal informou que após a abertura da fase externa do certame, a empresa CKS Comércio de Veículos Ltda. apresentou impugnação ao edital, objetivando a exclusão do item 1.2 do Anexo I, ora impugnado, e a Administração Pública Municipal, em decisão proferida em 16/05/2022, decidiu alterar a redação do mencionado item 1.2 nos termos a seguir: *“1.2 - O veículo automotor novo, a que alude o item 1.1 deste Termo de Referência, é aquele zero quilômetro cujo primeiro emplacamento se dê em favor do Município de Santa Rita de Minas/MG”*.

7. Assim, defendeu que com a alteração da redação do item impugnado nesta denúncia, esta perdeu o objeto, razão pela qual pugnou pelo seu arquivamento. Juntou documentos (peças 13/17).

8. À peça 19, a 2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios entendeu pela improcedência da denúncia.

9. Vieram os autos ao Ministério Público de Contas para manifestação.

FUNDAMENTAÇÃO

Da aquisição de veículo de veículo zero quilômetro apenas de fabricantes e concessionárias por estas autorizadas – Suposta restrição à competitividade do certame e à livre concorrência.

10. Sustenta a denunciante que a participação restrita a fabricantes e concessionárias autorizadas limitaria a competitividade do certame, bem como a livre concorrência.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

11. Pontua-se que o item 1.2 do Anexo I – Termo de Referência do edital, em sua redação original, que motivou a presente denúncia, estabelecia que: *“o veículo automotor novo, a que alude o item 1.1 deste Termo de Referência, são aqueles ofertados diretamente pelo fabricante ou por concessionária autorizada desse, conforme legislação pertinente, notadamente a Lei nº 6.729/1979, bem como o Anexo da Deliberação CONTRAN nº 64/2008”*.

12. Quanto à matéria ora analisada, é oportuno mencionar que a lei que dispõe sobre a concessão comercial entre produtores e distribuidores de veículos automotores de via terrestre é a Lei nº 6.729/79, conhecida como “Lei Ferrari”.

13. A partir da dicção dos arts. 2º e 3º da Lei n. 6.729/79, é possível constatar que apenas concessionárias ou distribuidoras estão autorizadas a comercializar veículo zero quilômetro. O art. 12 do mesmo diploma legal veda a comercialização de veículos novos para fins de revenda:

Art. 2º Consideram-se:

I - **produtor**, a empresa industrial que realiza a fabricação ou montagem de veículos automotores;

II - **distribuidor**, a empresa comercial pertencente à respectiva categoria econômica, que realiza a comercialização de veículos automotores, implementos e componentes novos, presta assistência técnica a esses produtos e exerce outras funções pertinentes à atividade;

III - veículo automotor, de via terrestre, o automóvel, caminhão, ônibus, trator, motocicleta e similares;

(...)

Art. 12. O concessionário só poderá realizar a venda de veículos automotores novos diretamente a consumidor, vedada a comercialização para fins de revenda. (Grifo nosso).

14. Ademais, nos termos da Deliberação do CONTRAN nº 64/2008, veículo novo é *“veículo de tração, de carga e transporte coletivo de passageiro, reboque e semirreboque, antes do seu registro e licenciamento.”* (Grifo nosso).

15. Desse modo, extrai-se dos dispositivos supratranscritos que veículo novo é aquele comercializado exclusivamente por concessionárias e fabricantes, que ainda não tenha sido



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

registrado ou licenciado.

16. Nesse sentido, entendimento proferido por este Tribunal, no julgamento da Denúncia 1114403, interposta pela ora denunciante, na Sessão de 22/02/2022, conforme se depreende a seguir:

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. PREGÃO PRESENCIAL. **AQUISIÇÃO DE VEÍCULO NOVO, ZERO QUILOMETRO**, DESTINADO À SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE. CONDIÇÃO DE VEÍCULO NOVO. **AQUISIÇÃO DO FABRICANTE, DA CONCESSIONÁRIA** OU DE EMPRESAS INTERMEDIÁRIAS. LEGISLAÇÃO E JURISPRUDÊNCIA CLARAS. AUSÊNCIA DE IRREGULARIDADE. IMPROCEDÊNCIA. EXTINÇÃO DOS AUTOS COM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. ARQUIVAMENTO.1. A legislação é clara ao definir o conceito de veículo novo e qual tipo de empresa pode comercializá-lo, consoante se extrai do disposto na Lei n. 6.729/79 e na Deliberação n. 64 do CONTRAN, em que se constata que veículo novo é aquele comercializado por concessionária ou fabricante, que ainda não tenha sido registrado ou licenciado. Desse modo, a previsão, em instrumento convocatório, de restrição da participação aos licitantes que se enquadram ao conceito de concessionárias ou fabricantes, não compromete a competitividade do certame, uma vez que somente a empresa fabricante ou concessionária do veículo pode fornecer o objeto licitado, nos termos legais.2. Não se vislumbrando, portanto, a presença de irregularidades, impõe-se a improcedência da Denúncia, extinguindo-se o processo com a resolução de seu mérito.

17. Assim, nota-se que a Administração Pública, no exercício de seu poder discricionário, pautada em análise de oportunidade e conveniência do caso concreto, delimitou o objeto da licitação, e optou por diminuir a amplitude da concorrência apenas às fabricantes e concessionárias autorizadas, visando atender o melhor interesse público, não configurando esta medida, portanto, restrição imotivada à competitividade do certame, conforme defendido pela denunciante.

18. No caso em tela, observa-se que o Prefeito Municipal informou que houve retificação do item ora impugnado do edital, tendo sido alterada sua redação, não persistindo, portanto, a suposta irregularidade que ensejou a presente denúncia.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

19. Nesse ponto, é importante registrar que a nova redação dada ao item 1.2 do Termo de Referência do edital se mostra regular, ressaltando-se que a Administração Pública tem o poder discricionário de decidir, ao realizar uma licitação para aquisição de veículos, se deseja adquirir veículos para primeiro emplacamento pelo Município, o que se enquadraria no conceito técnico e legal de “veículo novo”, ou se quer adquirir veículos 0km sem que o primeiro emplacamento seja necessariamente em nome do Município, o que se enquadraria no conceito social ou comum de “veículo novo”.

20. Coaduna este entendimento a decisão proferida por este Tribunal no julgamento da Denúncia 1015646, na Sessão de 11/05/2021, conforme se depreende a seguir:

LICITAÇÃO. PREGÃO. AQUISIÇÃO DE VEÍCULOS ZERO QUILOMETRO. SEM EMPLACAMENTO ANTERIOR. CLÁUSULA EDITALÍCIA. REGULARIDADE. DESCLASSIFICAÇÃO DA EMPRESA REVEDENDORA. IMPROCEDÊNCIA.1. A exigência de veículo sem emplacamento anterior está de acordo com a definição de veículo novo, nos termos da Lei n. 6.729/79 e da Deliberação/Contran n. 64/2008.2. A decisão do pregoeiro em desclassificar a empresa denunciante foi legítima, tendo em vista a incompatibilidade verificada entre a sua atividade comercial (empresa revendedora de veículos) e o objeto da licitação (aquisição de veículos zero km), portanto, em harmonia com o princípio da vinculação ao instrumento convocatório. 3. Afastadas as irregularidades objeto da denúncia, o julgamento pela improcedência é medida que se impõe, com a extinção do processo, nos termos do art. 71, §2º, da Lei Complementar n. 102/2008.

21. Pela análise da documentação juntada aos autos, constatou-se que a denunciante se sagrou vencedora do processo licitatório, conforme Ato de Homologação juntado à página 36 – peça 14.

22. Em face do exposto, o Ministério Público de Contas, em consonância com a unidade técnica, entende que o apontamento de irregularidade denunciado é improcedente, e, considerando que houve retificação do item impugnado no curso do processo, a qual não gerou prejuízos à denunciante, que se sagrou vencedora do certame, opina-se pelo arquivamento da presente denúncia.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

Da ausência de justificativa quanto à inviabilidade de utilizar-se o formato eletrônico do pregão – Emissão de recomendação.

22. Analisando os autos do processo licitatório em comento, verifica-se que foi adotada a forma presencial do pregão sem que contasse justificativa para essa escolha, ou demonstração da inviabilidade da utilização do formato eletrônico do pregão.

23. Apesar de o Decreto nº 10.024/2021 – antes Decreto nº 5.450/2005, que obriga a utilização da forma eletrônica do pregão, salvo comprovada inviabilidade técnica ou desvantagem para a Administração, vincular somente a União, deve-se destacar que a utilização da forma eletrônica é preferível e vantajosa também ao município, por possibilitar maior participação de licitantes, sendo decorrente do princípio constitucional da eficiência, e também do princípio da competitividade. Neste sentido, destaca-se trecho da decisão do Tribunal Pleno no Recurso Ordinário nº 997.552, sessão de 08/11/2017, Relator Conselheiro Wanderley Ávila:

4. Viola o art. 2º, caput e § 1º, do Decreto Estadual nº 44.786/08, a realização de pregão presencial ao invés do pregão eletrônico sem justificativa expressa da opção por aquela modalidade, em vez desta, nos autos do procedimento licitatório. **Não fosse isso bastante, a realização de pregão eletrônico corrobora o princípio constitucional da eficiência administrativa (art. 37, caput, CRFB/88)** pois permite que interessados situados em diversas regiões do país possam participar, oferecer propostas e dar lances sem que tenham que estar presentes pessoalmente na sessão de julgamento. **Ao realizar o procedimento no ambiente virtual, mais interessados aparecerão e, como consequência, os preços ofertados serão menores, entre outras vantagens possíveis.**
(grifou-se)

24. O Decreto nº 5.450/2005, que regulava o pregão eletrônico, não determinava a obrigatoriedade da modalidade eletrônica para os demais entes federados. A ausência dessa determinação provavelmente decorreu da realidade da época em que o diploma normativo foi elaborado – 2005, período em que o acesso à internet não era tão difundido quanto atualmente, e que o próprio desenvolvimento dos *softwares* não era tão avançado. Impor, naquele período, que municípios pequenos e com poucos recursos utilizassem a modalidade eletrônica do pregão seria



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

ignorar a realidade fática da época.

25. No entanto, a realidade fática atual é oposta à daquela época: hoje a não utilização do pregão eletrônico é que causa estranheza, tendo em vista a ampla difusão e acessibilidade aos meios eletrônicos, e a evidente vantajosidade e economicidade desse tipo de certame.

26. Adaptando-se à nova realidade, foi editado o Decreto nº 10.024/2021, que conferiu nova regulamentação ao pregão eletrônico, revogando o antigo Decreto nº 5.450/2005 (art. 60, inciso I). O novo Decreto, em seu art. 1º, §1º, determina a obrigatoriedade da utilização da forma eletrônica do pregão aos órgãos da administração pública federal. O §3º do mesmo artigo estende a obrigatoriedade a todos os demais entes federados, quando utilizem recursos provenientes da União.

27. A Instrução Normativa nº 206/2021 do Ministério da Economia, regulando o referido dispositivo do Decreto, estabeleceu prazos para que os municípios, de acordo com seu número de habitantes, utilizassem a forma eletrônica do pregão. O último prazo, para os municípios com menos de quinze mil habitantes, findou em 01/06/2020. Ou seja, todos os municípios já estão obrigados a realizar processo licitatório na modalidade eletrônica do pregão quando recebam recursos da União.

28. Apesar de essas normas não vincularem os municípios quando utilizem recursos próprios, é evidente a evolução normativa sobre o tema. Neste sentido, se antes não havia esta obrigatoriedade, certo é que atualmente, com os recursos tecnológicos existentes, a utilização do pregão eletrônico se mostra cada vez mais prudente e até mesmo necessária, especialmente em meio à pandemia da COVID-19, que exige distanciamento social para evitar a transmissão do vírus.

29. A evolução normativa foi acompanhada também por uma evolução jurisprudencial sobre o tema. Neste sentido, diversos órgãos controladores têm recomendado aos seus jurisdicionados a utilização do pregão eletrônico ao invés do presencial, deixando a este somente os casos de comprovada inviabilidade de utilização da forma eletrônica.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

30. Como exemplo, destaca-se a decisão do TCU no Acórdão 2034/2017 – Plenário, sessão de 13/09/2017, Relator Ministro Benjamin Zymler. Nessa oportunidade, ainda na vigência do Decreto nº 5.450/2005, o TCU determinou à Prefeitura de Santo Antônio do Leverger que, caso realizasse novo certame na modalidade pregão, adotasse a forma eletrônica, e não a presencial, salvo comprovada inviabilidade.

31. Conforme notícia no *site* do TCE-PR¹, a Corte de Contas daquele Estado recomendou que *“todos os jurisdicionados do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR) devem priorizar a realização de licitações do tipo pregão eletrônico, em lugar de presencial, para a aquisição de bens e serviços considerados comuns”* e que *“caso fique demonstrado que é efetivamente necessária a opção pelo tipo tradicional de pregão, os responsáveis devem justificar que este oferece mais benefícios à administração pública, sempre de acordo com os princípios básicos que regem as licitações”*.

32. Essa recomendação, realizada pelo TCE-PR, constou no Acórdão nº 2605/18 – Tribunal Pleno, no processo nº 800781/17 (Consulta), Relator Conselheiro Artagão de Mattos Leão, sessão de 19/09/2018. Destaca-se trecho do Acórdão:

CONHECER da presente Consulta para, no mérito, RESPONDER os questionamentos, no sentido de que:

a) Observada a legislação municipal, que deve previamente regulamentar a matéria, **deve o gestor observar que, por regra, o pregão, na sua forma eletrônica, consiste na modalidade que se mostra mais adequada para a aquisição de bens e serviços comuns**, podendo, contudo, conforme o caso em concreto, ser preterido a forma presencial, desde que devidamente justificado, a amparar a maior vantagem à Administração e observância aos demais princípios inerentes às licitações, nos exatos termos dos arts. 3º, I, da Lei n.º 10.520/2002 e 50 da Lei n.º 9.784/99;

b) **A opção pelo pregão presencial em detrimento do eletrônico sempre deverá ser amparada por justificativa**, nos termos dos arts. 3º, I, da Lei n.º 10.520/2002 e 50 da Lei n.º 9.784/99. (*grifou-se*)

33. Em sentido semelhante, conforme notícia do *site* do TCE-PI², *“o Tribunal de*

¹ TCE/PR. **TCE-PR orienta jurisdicionados a realizar pregão eletrônico em vez de presencial**. Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/noticias/tce-pr-orienta-jurisdicionados-a-realizar-pregao-eletronico-em-vez-de-presencial/7589/N>>. Acesso em: 30/09/2020.

² TCE/PI. **TCE/PI recomenda que municípios utilizem pregão eletrônico em licitações**. Disponível em: <<https://www.tce.pi.gov.br/26184-2/>>. Acesso em: 30/09/2020.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

Contas do Estado do Piauí (TCE/PI) aprovou em Sessão Plenária uma recomendação aos municípios piauiense para que promovam, preferencialmente, a realização de pregão eletrônico nas contratações governamentais de bens e serviços comuns; a indicação do ato normativo que regulamenta o pregão eletrônico, e, em não existindo tal norma, a elaboração e publicação no prazo de 30 dias úteis. A proposta foi apresentada pelo Ministério Público de Contas (MPC-PI) e foi aprovada por unanimidade”. Nessa oportunidade, o MPC-PI destacou dados do Ministério do Planejamento no ano de 2015, que apontaram uma economia de 48 bilhões de reais pelo Governo Federal após a adoção preferencial do pregão eletrônico, “pois a plataforma utilizada permitiu a identificação de sobrepreço nas licitações e emissão de alerta ao pregoeiro da presença de sócios em comum nas empresas participantes”.

34. Diante do exposto, apesar de entender pela impossibilidade de aplicação de multa aos agentes públicos responsáveis, por inexistir violação expressa de norma legal, o Ministério Público de Contas OPINA pela emissão de recomendação ao Sr. Ademilson Lucas Fernandes, Prefeito Municipal de Santa Rita de Minas e subscritor do edital, para que, por respeito aos princípios da eficiência, da competitividade e da economicidade, promova a realização de pregão eletrônico nas contratações de bens e serviços comuns, independentemente da fonte de recursos envolvida – federal, estadual ou municipal, salvo comprovada impossibilidade ou inviabilidade de utilização da forma eletrônica, devidamente justificada nos autos do processo licitatório.

CONCLUSÃO

35. Diante de todo o exposto, o Ministério Público de Contas **OPINA** pela **improcedência** do apontamento de irregularidade contido na Denúncia subscrita por Belabru Comércio e Representações Ltda. EPP em face do Processo Licitatório nº 030/2022, Pregão Presencial nº 023/2022, deflagrado pelo Município de Santa Rita de Minas, nos termos do art. 275, inciso I, da Resolução nº 12/2008 – RITCEMG.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

36. OPINA, ainda, pela emissão de recomendação ao Sr. Ademilson Lucas Fernandes, Prefeito Municipal de Santa Rita de Minas e subscritor do edital, para que em respeito aos princípios da eficiência, da competitividade e da economicidade, promova a realização de pregão eletrônico nas contratações de bens e serviços comuns, independentemente da fonte de recursos envolvida, salvo comprovada impossibilidade ou inviabilidade de utilização da forma eletrônica, devidamente justificada nos autos do processo licitatório.

É o parecer.

Belo Horizonte, 12 de agosto de 2022.

DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES

Procurador do Ministério Público de Contas de Minas Gerais
(Documento assinado digitalmente e disponível no SGAP)