

## ANÁLISE INICIAL

**PROCESSO n°:** 1127042

**NATUREZA:** Denúncia

**RELATOR:** Conselheiro Wanderley Ávila

**DATA DE AUTUAÇÃO:** 31/08/2022

## DADOS DA LICITAÇÃO

**PROCESSO LICITATÓRIO:** 057/2022

**PREGÃO ELETRÔNICO N°:** 010/2022

**OBJETO:** Aquisição de veículos simples, de passeios, pick-up simples, 4x4, motocicletas, ônibus, van, furgão ambulâncias já adaptadas e maquinários pesados.

**TIPO:** Menor preço por item

**DATA DA PUBLICAÇÃO:** 01/08/2022 – 16/08/2022 e 31/08/2022 (republicações)

## 1. INTRODUÇÃO

Tratam os autos de Denúncia, apresentada pela empresa CKS Comércio de Veículos Ltda., em face do Edital Retificado do Pregão Eletrônico n°. 010/2022, Procedimento Licitatório n° 057/2022, Menor Preço por Item, deflagrado pela Associação Pública dos Municípios da Microrregião do Médio Rio Grande – Consórcio AMEG, para registro de preços para futura e eventual “*aquisição de veículos simples, de passeios, pick-up simples, 4x4, motocicletas, ônibus, van, furgão ambulâncias já adaptadas e maquinários pesados*” (peça n° 2 do SGAP).

A Denunciante, em síntese, apontou as seguintes irregularidades:

1. Da ausência de resposta, pela Pregoeira, das duas impugnações ofertadas pela Denunciante.
2. Da restrição indevida da competitividade, por incidência do disposto na Lei n°. 6.729/1979 (Lei Renato Ferrari) e na Deliberação CONTRAN n°. 64/2008.

Em função dos argumentos apresentados, pugnou, cautelarmente, pela suspensão do certame e, no mérito, fosse determinada a correção das irregularidades apontadas.

A documentação foi autuada como Denúncia e distribuída ao Conselheiro Wanderley Ávila que, em decisão de peça n°. 6, SGAP, indeferiu o pedido liminar de suspensão do certame, “*por não verificar, nesse momento, elementos que justifiquem o impedimento do prosseguimento da*

*licitação, e, tampouco, demonstrem a existência do perigo na demora da decisão final desta Corte de Contas*”. Na mesma oportunidade, determinou o encaminhamento dos autos a esta Coordenadoria para análise dos fatos denunciados e eventuais apontamentos complementares.

Em primeira análise, esta Unidade Técnica verificou que o Pregão Eletrônico nº. 10/2022 foi homologado em 31/12/2022, e que o valor total registrado foi de R\$ 1.305.763.723,50 (um bilhão, trezentos e cinco milhões, setecentos e sessenta e três mil, setecentos e vinte e três reais e cinquenta centavos).

Observou-se, também, que o Pregão teve como objeto o registro de preços de 40 (quarenta) tipos de veículos, entre veículos de passeio, ambulâncias, motocicletas, maquinários pesados, e que foi estipulado o quantitativo de 150 (cento e cinquenta) unidades para cada tipo de veículo, sem qualquer diferenciação – fato que indicaria a ausência de realização de estudo da demanda de cada um dos itens, e poderia significar superdimensionamento do objeto.

Por essas razões, opinamos pela conversão dos autos em diligência para complementação da instrução processual, para que os Responsáveis fossem intimados a encaminhar a documentação referente às fases interna e externa do procedimento licitatório, bem como prestassem esclarecimentos necessários à elucidação dos fatos apontados pela Denunciante e, em especial, sobre a forma de determinação dos quantitativos de cada modelo de veículo registrado.

Devidamente intimados, os Responsáveis prestaram esclarecimentos (peça nº. 21, SGAP) e juntaram as cópias das fases interna e externa do Pregão (peças nº. 22 a 24). Em suas manifestações, informaram que ainda não foi realizado nenhum contrato decorrente da Ata de Registro de Preços.

Sobre o mérito, asseveraram que as impugnações da Denunciante foram devidamente respondidas; e que a restrição à participação no certame apenas a concessionárias autorizadas ou fabricantes (mediante incidência da Lei Federal nº. 6.729/79) encontra guarida na jurisprudência deste Tribunal de Contas, tratando-se de decisão discricionária da Administração.

Ato contínuo, os autos retornaram a esta Unidade Técnica para Análise Inicial.

## 2. ANÁLISE DOS FATOS DENUNCIADOS

### 2.1 Apontamento:

Da ausência de resposta, pela Pregoeira, das duas impugnações ofertadas pela Denunciante.

### 2.1.1 Alegações do Denunciante:

Por meio da inicial, a Denunciante afirma que ofereceu impugnação ao Edital do Pregão Eletrônico nº. 10/2022, que foi respondida pelo Consórcio, mas que, após a republicação do certame, foi realizada nova impugnação, que não foi respondida pelos Responsáveis, em violação ao art. 41, §1º, da Lei nº. 8.666/93.

### 2.1.2 Documentos/Informações apresentados:

Edital do Pregão Eletrônico nº. 010/2022, Procedimento Licitatório nº. 057/2022, e seus anexos (peça nº. 02, SGAP).

Documentos da fase interna e externa do Pregão Eletrônico nº. 010/2022, Procedimento Licitatório nº. 057/2022 (peças nº. 22 a 24, SGAP)

### 2.1.3 Análise do apontamento:

Em análise aos documentos das fases interna e externa do certame, verifica-se que a empresa CKS Comércio de Veículos Ltda. apresentou primeira impugnação no dia 05/08/2022 (peça nº. 23, SGAP, parte 06, p. 419-443 do procedimento licitatório).

Na oportunidade, apontou as mesmas irregularidades trazidas nesta Denúncia, relacionadas à limitação de participação no certame a concessionárias autorizadas e fabricantes.

Em relação a esta primeira impugnação, o Consórcio apresentou parecer jurídico (peça nº. 23, SGAP, parte 06, p. 454-457 do procedimento licitatório), assinado pela Procuradora da AMEG, Camila Rey Rezende, que se manifestou pela rejeição da impugnação. O entendimento da Procuradora foi então encampado pela decisão da impugnação (peça nº. 23, SGAP, parte 06, p. 459-460 do procedimento licitatório), oportunidade em que a Chefe do Setor de Licitações, Laila Cristina Pereira, afirmou que a restrição do certame à participação de concessionárias e fabricantes está de acordo com o entendimento do TCE/MG, motivo pelo qual o certame seria mantido inalterado nesse ponto.

Em seguida, após a republicação do Edital, no dia 16/08/2022, a empresa apresentou nova impugnação (peça nº. 22, SGAP, parte 05, p. 549-562 do procedimento licitatório), com os mesmos fundamentos de fato e direito trazidos anteriormente.

Pois bem. De fato, em análise aos autos do procedimento licitatório, esta Unidade Técnica não identificou resposta do Consórcio à segunda impugnação, realizada pela Denunciante.

Ocorre que, como afirmado, as duas impugnações tiveram exatamente o mesmo teor.

Dessa forma, entende esta Unidade Técnica que a ausência de resposta à segunda impugnação apresentada, apesar de infringir o princípio do contraditório da licitante, não gerou prejuízos à empresa – haja vista que a Administração já havia tratado da matéria na fundamentação da primeira impugnação apresentada.

E, como ensina a teoria das nulidades dos atos administrativos, inexistente o dano, não cabe a anulação do ato. Nesse sentido está o entendimento de Joel de Menezes Niebuhr:

É sabido que o ordenamento jurídico nacional pressupõe diferentes reações aos atos administrativos produzidos em descompasso com a legalidade, o que representa a pedra de toque do que se convencionou denominar “teoria das nulidades dos atos administrativos”, absolutamente incorporada pela doutrina. O fato é que são diferentes as posturas que se esperam da Administração Pública ante a constatação da ocorrência de discrepâncias entre a atuação administrativa e as regras jurídicas pertinentes. Não é qualquer vício bastante e suficiente para justificar a anulação de ato administrativo e, nesse contexto, da licitação pública.

Um dos pontos mais destacados da “teoria das nulidades dos atos administrativos” é representado pela máxima **pas de nullité sans grief (não há nulidade sem dano)**. Ora, a invalidação de ato administrativo é medida extrema, que pode produzir repercussões negativas. **Nessa direção, a invalidação de ato administrativo pressupõe que o vício nele existente tenha causado efetivo prejuízo ou dano de ordem substancial**. Sem o efetivo prejuízo ou dano substancial, o ato administrativo, ainda que contaminado por vícios, deve subsistir, a bem dos princípios fundamentais da segurança jurídica, da boa-fé de terceiros, da estabilidade das relações jurídicas e da proporcionalidade. (G.n.) (Licitação pública e contrato administrativo / João Joel de Menezes Niebuhr. – 5. ed. – Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 694)

O postulado de que não há nulidade sem dano também é prestigiado pelos tribunais superiores:

Na interpretação de atos jurídicos, inclusive daqueles situados no âmbito do Direito Administrativo, é fundamental, como se sabe, indagar da existência de prejuízo para as partes envolvidas, bem como se erros tópicos quanto à forma, que não afetam a substância dos atos, nem configuram lesão aos princípios básicos da publicidade, da moralidade e da razoabilidade, podem justificar a invalidação de atos praticados de inteira boa-fé e sem prejuízo de sua elevada finalidade. (STF. Ação Originária n. 1.395/ES. Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 7.4.2006.) (G.n.)

1. Demonstrada a suficiente abrangência publicitária da licitação e ausente alegação objetiva de prejuízo, prevalece o interesse público, como cancelador da legalidade do ato, perdendo significado a irregularidade ocorrida. (STJ. REsp n. 287.727/CE. Rel. Min. Milton Luiz Pereira, j. 24.9.2002.) (G.n.)

Dessa forma, uma vez que o conteúdo da segunda impugnação já havia sido apreciado pelo Consórcio na decisão sobre a impugnação anterior, não há que se falar em prejuízo ao licitante, motivo pelo qual entende esta Unidade Técnica que a Denúncia deve ser julgada **improcedente** quanto a este ponto.

**2.1.4 Objeto no qual foi identificado o apontamento:** Fase externa do Pregão Eletrônico nº. 010/2022.

**2.1.5 Conclusão:** pela improcedência.

**2.1.6 Critérios:**

- Licitação pública e contrato administrativo / João Joel de Menezes Niebuhr. – 5. ed. – Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 694
- Acórdão da ação originária n. 1.395/ES, STF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 7.4.2006.
- Acórdão da do REsp n. 287.727/CE, STJ, Rel. Min. Milton Luiz Pereira, j. 24.9.2002.

**2.2. Apontamento:**

Da restrição indevida da competitividade, por incidência do disposto na Lei nº. 6.729/1979 (Lei Renato Ferrari) e na Deliberação Contran nº. 64/2008.

**2.2.1 Alegações do Denunciante:**

A Denunciante, em síntese, alega que o instrumento convocatório seria restritivo por estabelecer que somente fabricantes e concessionárias estão autorizados a vender veículos automotores zero quilômetro.

Afirma, nesse sentido, que tal restrição seria incompatível com o art. 3º, §1º, I, da Lei 8.666/93; e que a Lei Federal nº. 6.729/97 e a Deliberação nº. 64/208 do CONTRAN não possuem disposições que justifiquem o conceito de veículo zero quilômetro adotado pelo certame.

Assevera, por fim, que parte dos itens licitados no Pregão Eletrônico nº. 10/2022 são veículos submetidos a processos de adaptação/transformação (como é o caso de ambulâncias e veículos com equipamentos de acessibilidade para cadeirantes), e que, em relação a tais veículos, a restrição de participação à fabricantes e concessionárias é impraticável, uma vez que tais transformações são realizadas por empresas especializadas.

**2.2.2 Documentos/Informações apresentados:**

Edital do Pregão Eletrônico nº. 010/2022, Procedimento Licitatório nº. 057/2022, e seus anexos (peça nº. 02, SGAP).

Documentos da fase interna e externa do Pregão Eletrônico nº. 010/2022, Procedimento Licitatório nº 057/2022 (peças nº. 22 a 24, SGAP)

**2.2.3 Análise do apontamento:**

Cinge-se a questão a elucidar em qual momento o veículo perde a sua condição de novo (zero quilômetro). Caso se entenda que essa condição se perde com o emplacamento, a

Administração Pública apenas poderia adquirir o veículo novo diretamente do fabricante ou da concessionária. Por outro lado, caso se entenda que aquela condição se perde somente como efetivo uso, a Administração Pública poderia adquirir o veículo novo do fabricante, da concessionária ou de empresas intermediárias, que atuam na revenda de veículos.

*In casu*, a Associação dos Municípios da Microrregião do Médio Rio Grande (AMEG) se filiou à primeira corrente, ao estabelecer que somente empresas fabricantes e concessionárias poderiam participar do certame, conforme consta no item 1.1.2 do Termo de Referência, Anexo I do Edital do Pregão Eletrônico nº. 010/2022:

#### 1. DO OBJETO

1.1 “Registro de preços para futura “aquisição de veículos simples, de passeios, pick-up simples, 4x4, motocicletas, ônibus, van, furgão ambulâncias já adaptadas e maquinários pesados”, com intuito de atender às necessidades dos municípios consorciados da AMEG.

1.1.2 Para os efeitos desta aquisição será considerado “veículo zero Km”, o veículo a motor de propulsão antes de seu registro e licenciamento **vendidos por uma concessionária autorizada pelo fabricante ou pelo próprio fabricante**, nos termos da Deliberação CONTRAN nº 64, de 30 de maio de 2008, e Lei Federal nº 6.729/1979 e que ainda não tenha sido dirigido. (G.n.)

Acerca da controvérsia, cumpre trazer a lume algumas disposições contidas na Lei nº. 6.729/1979, Lei Ferrari, que dispõe sobre a concessão comercial entre produtores (fabricantes) e distribuidores (concessionárias) de veículos automotores de via terrestre:

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;

[...]

§ 1º Para os fins desta lei:

a) intitula-se também o produtor de concedente e o distribuidor de concessionário;

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

Art. 15. A concedente poderá efetuar vendas diretas de veículos automotores.

I - Independentemente da atuação ou pedido de concessionário:

a) à Administração Pública, direta ou indireta, ou ao Corpo Diplomático;

b) a outros compradores especiais, nos limites que forem previamente ajustados com sua rede de distribuição;

II - Através da rede de distribuição:

- a) às pessoas indicadas no inciso I, alínea a), incumbindo o encaminhamento do pedido a concessionário que tenha esta atribuição;
- b) a frotistas de veículos automotores, expressamente caracterizados, cabendo unicamente aos concessionários objetivar vendas desta natureza;
- c) a outros compradores especiais, facultada a qualquer concessionário a apresentação do pedido.

Vale destacar também o teor da Deliberação nº. 64 de 2008, do Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN, que, embora tenha disciplinado “as inscrições de pesos e capacidades em veículos de tração de carga e transporte coletivo de passageiros”, traz no subitem 2.12 de seu Anexo o conceito de “carro novo”, que pode ser interpretado em cotejo com a disciplina de concessão comercial prevista na Lei nº. 6.279/1979:

## 2. DEFINIÇÕES

Para efeito dessa Deliberação define-se:

[...]

1.12. VEÍCULO NOVO - veículo de tração, de carga e transporte coletivo de passageiros, reboque e semirreboques, **antes do seu registro e licenciamento.** (G.N.)

Das definições acima, extrai-se a interpretação de que, para se considerar um veículo novo, não basta apenas um exame físico sobre as condições em que o bem se encontra. É necessário, sobretudo, o fato de não ter havido o prévio registro, licenciamento e consequente emplacamento, sendo que a comercialização de um veículo nestas condições, a teor da Lei nº. 6.729/1979, só pode ser feita pela concessionária autorizada ou pelo próprio fabricante.

Portanto, ao contrário do que alega a Denunciante, a exigência contida no instrumento convocatório, que restringe a participação às concessionárias ou fabricantes, a princípio, não se afigura irregular, uma vez que esta condição é intrínseca ao próprio conceito de “veículo novo”.

Por outro lado, a empresa que não seja concessionária autorizada ou fabricante de veículos automotores se caracteriza como revendedora e, por este motivo, adquire os veículos que comercializa como consumidora final. Caso fosse permitida a participação de uma empresa nestas condições, e esta viesse a se sagrar vencedora do certame, para o cumprimento do contrato seria necessária a transferência do veículo de um consumidor final (revendedora) para outro consumidor final (entidade licitante), mediante um segundo emplacamento, o que, a rigor, acabaria por desvirtuar a definição legal de “veículo novo”.

Existem diversos julgados nesta Corte de Contas que adotam este entendimento. Senão vejamos:

DENÚNCIA. PROCESSO LICITATÓRIO. PREGÃO ELETRÔNICO. AQUISIÇÃO DE VEÍCULO NOVO. EXIGÊNCIA DE PRIMEIRO EMPLACAMENTO NO MUNICÍPIO LICITANTE. IMPROCEDÊNCIA. Em interpretação haurida dos termos utilizados na Deliberação nº 64 do CONTRAN e da disciplina de concessão comercial prevista na Lei nº 6.729, de 1979, é possível dizer que veículo novo é aquele comercializado por concessionária e fabricante, que ainda não tenha sido registrado ou licenciado. (Denúncia nº. 1015299, Cons. Gilberto Diniz, 2ª Câmara. Data da publicação: 28/03/2018)

\*\*\*

DENÚNCIA. PROCESSO LICITATÓRIO. PREGÃO ELETRÔNICO. AQUISIÇÃO DE VEÍCULO NOVO. EXIGÊNCIA DE PRIMEIRO EMPLACAMENTO NO MUNICÍPIO LICITANTE. IMPROCEDÊNCIA. Em interpretação haurida dos termos utilizados na Deliberação nº 64 do CONTRAN e da disciplina de concessão comercial prevista na Lei nº 6.729, de 1979, é possível dizer que veículo novo é aquele comercializado por concessionária e fabricante, que ainda não tenha sido registrado ou licenciado. (Denúncia nº. 1040657, Cons. Gilberto Diniz, 2ª Câmara. Data da publicação: 05/06/2018)

\*\*\*

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. EMPRESA DE PEQUENO PORTE. VEÍCULO NOVO. DELIBERAÇÃO CONTRAN Nº 64/2008. REVENDEDORA DE VEÍCULO AUTOMOTOR. CONCESSIONÁRIA. FABRICANTE. DISTRIBUIDORA. GARANTIA DESCLASSIFICAÇÃO. COMPETITIVIDADE. DIRECIONAMENTO DO CERTAME. IMPROCEDÊNCIA. [...] 5. A determinação de que apenas concessionárias e distribuidoras possam participar do certame não implica em restrição da competitividade, pois ainda subsiste oportunidade para que diversas empresas do ramo possam dar seus lances. (Denúncia nº. 1047854, Cons. Wanderley Ávila, 2ª Câmara. Data da publicação: 31/07/2019)

\*\*\*

DENÚNCIA. PREGÃO PRESENCIAL. AQUISIÇÃO DE UM VEÍCULO CAMINHONETE 4X4, ZERO QUILOMETRO. EXIGÊNCIA DE QUE O OBJETO DO CERTAME SEJA FORNECIDO APENAS POR LICITANTES ENQUADRADAS COMO CONCESSIONÁRIAS, MONTADORAS OU FABRICANTES. IMPROCEDÊNCIA. EXTINÇÃO DO FEITO COM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. 1. Depreende-se dos termos utilizados na Deliberação nº 64 do CONTRAN e da disciplina de concessão comercial prevista na Lei nº 6.729/79, que veículo novo é aquele comercializado por concessionária ou fabricante, que ainda não tenha sido registrado ou licenciado. Por esse motivo, a Administração, ao permitir somente a participação de licitantes que se enquadram no conceito de concessionárias ou fabricantes, não busca cercear a competitividade, mas sim delinear devidamente o objeto, garantindo o cumprimento da obrigação pretendida. (Denúncia nº. 1015827, Cons. Cláudio Couto Terrão, 2ª Câmara. Data da publicação: 21/07/2020)

\*\*\*

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. PREGÃO PRESENCIAL. AQUISIÇÃO DE VEÍCULO TIPO AMBULÂNCIA. DISTINÇÃO CONCEITUAL ENTRE VEÍCULO NOVO E ZERO QUILOMETRO. REGISTRO E LICENCIAMENTO. DELIMITAÇÃO DOS REQUISITOS DE PARTICIPAÇÃO. EMPRESAS REVENDEDORAS. POSSIBILIDADE DE PARTICIPAÇÃO. DENÚNCIA ANTERIOR EM FACE DO MESMO MUNICÍPIO. CONTROVÉRSIA JÁ APRECIADA. RECOLHIMENTO TRIBUTÁRIO. COMPETÊNCIA FISCALIZATÓRIA DO FISCO. COMUNICAÇÃO DE RECALL. CIÊNCIA PELA ADMINISTRAÇÃO. REGULARIDADE. IMPROCEDÊNCIA. RECOMENDAÇÃO. ARQUIVAMENTO. 1. Nos termos da Deliberação CONTRAN n. 64/2008, veículos novos são aqueles ainda não registrados e licenciados, os quais somente poderão ser comercializados diretamente ao consumidor final pelos fabricantes/montadoras ou concessionários, conforme

disciplina da Lei n. 6.729/1979. (Denúncia n°. 1119955, Cons. Wanderley Ávila, 2ª Câmara. Data da publicação: 29/04/2022)

\*\*\*

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. (Denúncia n°. 1114403, Cons. José Alves Viana, 2ª Câmara. Data da publicação: 03/03/2022)

Ressalta-se, nesse ponto, que o entendimento acima não impede que a Administração Pública venha a adquirir veículos diretamente das revendedoras. Trata-se de escolha discricionária do gestor público que, avaliando as circunstâncias do caso concreto, poderá optar por adquirir veículos novos apenas de concessionárias autorizadas/fabricantes, como é o caso da presente licitação, ou admitir também a participação de empresas revendedoras, de modo a ampliar ainda mais a concorrência. Em um ou outro caso, deverá haver previsão expressa no instrumento convocatório, conforme preconizam as recentes decisões desta Corte:

DENÚNCIA. AQUISIÇÃO DE VEÍCULOS ZERO QUILOMETRO. PROPOSTA DE EMPRESA REVENDEDORA. VEÍCULO NOVO. DISCRICIONARIEDADE DA ADMINISTRAÇÃO. DESCUMPRIMENTO DOS PARÂMETROS ESTABELECIDOS NO EDITAL. IRREGULARIDADE. PROCEDÊNCIA PARCIAL. RECOMENDAÇÃO. ARQUIVAMENTO. 1. Compete ao órgão licitante escolher, motivadamente, o tipo de veículo novo que pretende adquirir, permitindo ou não, a seu juízo, a participação de revendedores na licitação. Não há de prosperar, portanto, a presunção de que a venda de veículo por empresa não concessionária ao consumidor final descaracteriza o conceito jurídico de veículo novo. (Denúncia n°. 1082497, Cons. Subst. Telmo Passareli, 2ª Câmara. Data da publicação: 10/03/2022)

\*\*\*

DENÚNCIA. PREGÃO PRESENCIAL. FORNECIMENTO DE VEÍCULOS ZERO QUILOMETRO. FORNECIMENTO APENAS POR CONCESSIONÁRIAS AUTORIZADAS OU FABRICANTES. EXIGÊNCIA DE CARTA DE SOLIDARIEDADE. IMPROCEDÊNCIA. [...] 2. Compete ao gestor público observar as potencialidades do mercado e as necessidades do ente que ele representa, avaliando as circunstâncias do caso concreto e, conforme seja viável ou não a aquisição de veículos já previamente licenciados, optar pela maior ou menor amplitude da concorrência. Em outras palavras, é discricionária da Administração Pública a escolha pela aquisição de veículos novos apenas da montadora/fabricante ou da concessionária, devendo restar tal opção claramente estabelecida no edital. (Denúncia n°. 1119749, Cons. Cláudio Couto Terrão, 2ª Câmara. Data da publicação: 02/06/2022)

Diante do exposto, considerando que o objeto do certame em análise tem como objeto a aquisição de veículo novo, esta Unidade Técnica entende que não há, a princípio, vedação à restrição de participação a fabricantes e concessionárias, tratando-se de decisão que cabe à própria Administração Pública.

Ocorre que, *in casu*, a Denunciante apontou uma **particularidade** do Pregão Eletrônico nº. 10/2022: o fato de que parte dos itens licitados são veículos submetidos a processos de adaptação/transformação (como é o caso de ambulâncias e veículos com equipamentos de acessibilidade para cadeirantes).

Nos termos da Inicial:

O Edital pretende a aquisição de van de passageiros dotada de acessibilidade para cadeirante (DPM) e veículos ambulância tipo A, B e C. Logo, ao restringir a licitação apenas àqueles licitantes que tenha celebrado o contrato de concessão previsto na Lei Federal nº. 6.729/79, o Edital ignora que os próprios veículos especiais pretendidos não poderão ser fornecidos pelos concessionários.

Isso porque, esses tipos de veículos, assim como todos os outros ditos especiais – tais como viaturas policiais e de bombeiros, centros de comando – são fruto de transformações realizadas por empresas especializadas, inclusive em observância aos requisitos postos no Edital.

Em outras palavras, a base veicular produzida pelas ditas grandes montadoras nacionais ou mesmo sobre veículos importados, é utilizada como insumo do processo produtivo das denominadas “transformadoras”, únicas responsáveis pela caracterização e fabricação do veículo especial, credenciada junto ao Departamento Nacional de Trânsito - DENATRAN na forma da Portaria DENATRAN nº 27, de 07/05/2004, sendo que esta é quem realiza o registro, junto ao RENAVAM, das modificações empreendidas, e, posteriormente, permite-se a realização do licenciamento (emplacamento) do veículo já com suas características devidamente alteradas.

E são as transformadoras, devidamente registradas junto ao DENATRAN, que estão autorizadas até mesma a alterar a versão do veículo e modificar o código respectivo, conforme determina a Resolução CONTRAN nº 291, de 29/08/2008.

Com isso, altera-se até mesmo a espécie de veículo, o qual passa a ser indicado como especial, com alteração do tipo de carroçaria, lotação e demais características alcançadas pelas modificações empreendidas.

Portanto, independentemente de quem seja o vencedor do certame, a entrega do veículo com condições específicas de acessibilidade somente poderá ocorrer se suceder a contratação da transformação do veículo junto a empresa especializada, sendo que esta é quem realiza o registro, junto ao RENAVAM, das modificações empreendidas.

Em sua argumentação, a empresa fez menção ao julgamento do Agravo nº. 1095558/2020, de Relatoria do Conselheiro Substituto Adonias Monteiro, no qual a 2ª Câmara deste Tribunal de Contas entendeu que, nos casos específicos de transformação de veículos, as empresas revendedoras conseguem cumprir juridicamente a exigência de primeiro emplacamento, tendo em vista que, independentemente de quem fosse o vencedor do certame, há a necessidade de se

contratar a transformação do veículo junto à empresa especializada, credenciada pelo Denatran, para posterior licenciamento com as características devidamente alteradas.

Nos termos do voto do Conselheiro Relator:

De início, reitero o meu entendimento de que o primeiro emplacamento de um veículo “normal” seria de inviável cumprimento por empresas revendedoras, pelos próprios fundamentos utilizados no âmbito da medida cautelar referendada pelo colegiado da Segunda Câmara nos autos de n. 1095448, uma vez que, em tese, seria impossível de ser realizado em observância às exigências legais. É de se ressaltar, novamente, que o fato de o veículo ter sido transferido para a empresa licitante para posterior revenda ao consumidor final poderia não descaracterizar o bem como novo, cabendo ao gestor público, entretanto, delimitar corretamente o objeto pretendido.

No entanto, diante das peculiaridades do caso, especialmente diante do fato de a empresa agravante (revendedora) ter demonstrado lograr êxito na entrega de veículo modificado com primeiro emplacamento em nome de diversos municípios contratantes (documentos disponíveis no SGAP, código do arquivo n. 2294742 e 2294746, peça 2 e 4, respectivamente), merece destaque, nesse juízo superficial cautelar, essa nova argumentação suscitada no sentido de que alguns veículos dependeriam de adaptação para a espécie ambulância, feita por empresa especializada, que realizaria o registro das modificações empreendidas e, posteriormente, permitiria a realização do licenciamento do veículo já com suas características devidamente alteradas. Nesse sentido, vejamos o que estabelece a Deliberação Contran n. 64 de 30/5/2008:

Art. 1º Para efeito de registro, licenciamento e circulação, os veículos de tração, de carga e os de transporte coletivo de passageiros, deverão ter indicação de suas características registradas para obtenção do CAT - Certificado de Adequação à Legislação de Trânsito, de acordo com os requisitos do Anexo desta Deliberação.

[...]

ANEXO

[...]

### 3. APLICAÇÃO

(...)

3.1.4. Veículo automotor novo que teve alterado o número de eixos ou sua(s) capacidade(s): tara, lotação e PBT, em complemento às características informadas pelo fabricante ou importador do veículo;

[...]

Destaco, ademais, os arts. 1º e 2º da Portaria Denatran n. 190, de 29/6/2009, que determina que todos os veículos novos que sofrerem transformação admitida em resolução do Contran devem receber códigos específicos na tabela de marca/modelo/versão do Registro Nacional de Veículos Automotores – Renavam, in verbis:

Art. 1º Estabelecer o procedimento para a concessão do código de marca/modelo/versão de veículos do Registro Nacional de Veículos Automotores - RENAVAM e emissão do Certificado de Adequação à Legislação de Trânsito - CAT, para efeito de pré-cadastro, registro, e licenciamento no Sistema Nacional de Trânsito.

Art. 2º Todos os veículos novos de fabricação nacional, importados, encarroçados, bem como aqueles que sofrerem transformação admitida em Resolução do CONTRAN, devem receber códigos específicos na tabela de marca/modelo/versão do RENAVAM além do respectivo CAT, desde que atendidos os requisitos de identificação e de segurança veicular, estabelecidos na legislação de trânsito.

A emissão do CAT, com o referido código específico do Renavam, possibilitaria então o registro e licenciamento de veículos junto aos órgãos executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal

– Detran, que, somente aí será identificado por Placas de Identificação Veicular – PIV, nos termos da Resolução n. 780, de 26 de junho de 2019:

Art. 2º Após o registro no respectivo órgão ou entidade executivo de trânsito do Estado ou do Distrito Federal (DETRAN), cada veículo será identificado por Placas de Identificação Veicular - PIV dianteira e traseira, de acordo com os requisitos estabelecidos nesta Resolução.

Depreende-se, pois, nesse juízo perfunctório, que, nesses casos específicos de transformação, as empresas revendedoras conseguiriam cumprir juridicamente a exigência de primeiro emplacamento, tendo em vista que, independentemente de quem fosse o vencedor do certame em tais itens, haveria a necessidade de se contratar a transformação do veículo junto à empresa especializada, credenciada pelo Denatran, para posterior licenciamento com as características devidamente alteradas, tal como se demonstrou.

Assim, quanto ao primeiro emplacamento dos veículos que necessitariam de transformação, entendo que merecem guarida os argumentos da agravante.

Diante da particularidade apontada, esta Unidade Técnica entende ser razoável a adoção do entendimento adotado por este Tribunal no Agravo nº. 1095558/2020, de forma que a limitação à participação no certame a fabricantes e concessionárias autorizadas é **regular**, em relação aos veículos “normais”, que não necessitam passar por processos de adaptação; mas é **irregular** em relação aos lotes de veículos que serão licitados já com adaptações.

Pugna-se, portanto, pela **procedência parcial** do presente apontamento, considerando-se o Edital do Pregão Eletrônico nº. 010/2022 **irregular** quanto a limitação à participação a fabricantes e concessionárias apenas em relação aos itens 16-20 (vans e ônibus adaptados) e aos itens 21-24 (ambulâncias equipadas).

**2.2.4 Objeto no qual foi identificado o apontamento:** Edital e Termo de Referência do Pregão Eletrônico nº. 010/2022.

**2.2.5 Conclusão:** pela procedência parcial.

**2.2.6 Critérios:**

- Lei Federal nº. 9.729/1979, art. 2º, inciso I e II; art. 15, inciso I e II;
- Deliberação CONTRAN nº. 64, de 2008;
- Denúncia nº. 1015299, 2ª Câmara. Data da publicação: 28/03/2018;
- Denúncia nº. 1040657, 2ª Câmara. Data da publicação: 05/06/2018;
- Denúncia nº. 1047854, 2ª Câmara. Data da publicação: 31/07/2019;
- Denúncia nº. 1015827, 2ª Câmara. Data da publicação: 21/07/2020;
- Denúncia nº. 1119955, 2ª Câmara. Data da publicação: 29/04/2022;
- Denúncia nº. 1114403, 2ª Câmara. Data da publicação: 03/03/2022;
- Denúncia nº. 1082497, 2ª Câmara. Data da publicação: 10/03/2022;

- Denúncia nº. 1119749, 2ª Câmara. Data da publicação: 02/06/2022;
- Agravo nº. 1095558, 2ª Câmara. Data da publicação: 27/01/2021.

### 2.1.7. Responsável e medida aplicável:

Esta Unidade Técnica entende que devem ser indicados como responsáveis o **Sr. Henrique Rodarte Fernandes Silva**, CPF 015.660.316-05, Secretário Executivo da AMEG; o Sr. **Felipe Cardoso Carielo**, CPF 083.857.846-24, Presidente da AMEG à época dos fatos; e a **Sra. Laila Cristina Pereira**, CPF 014.970.356-27, Pregoeira e signatária do Edital e Termo de Referência do Pregão Eletrônico nº. 010/2022, pela limitação à participação a fabricantes e concessionárias apenas em relação aos itens 16-20 (vans e ônibus adaptados) e aos itens 21-24 (ambulâncias equipadas), fato que pode ter levado a prejuízos à competitividade e à escolha da melhor proposta para a administração.

Após o devido contraditório – entendendo este Tribunal pela ocorrência de dolo ou erro grosseiro (nos termos do art. 28 do Decreto Lei nº. 4.657/1942, incluído pela Lei nº. 13.655/2018) –, poderá ser aplicada multa de até 100% (cem por cento) de R\$ 58.826,89 (cinquenta e oito mil, oitocentos e vinte e seis reais e oitenta e nove centavos), por ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial (*caput* e inciso II do art. 85 da Lei Complementar Estadual nº. 102/2008 c/c Portaria nº 16/Pres./16).

## 3. APONTAMENTO COMPLEMENTAR DA UNIDADE TÉCNICA

### 3.1. Apontamento:

Da ausência de estudo de demanda.

#### 3.1.1 Análise:

De acordo com o item 1.1. do Edital do Pregão Eletrônico nº. 10/2022, o objeto da licitação é o registro de preços para futura aquisição de “*veículos simples, de passeios, pick-up simples, 4x4, motocicletas, ônibus, van, furgão ambulâncias já adaptadas e maquinários pesados*”.

O Termo de Referência, por sua vez, prevê que serão registrados **150 (cento e cinquenta) veículos** de cada um **dos 40 (quarenta) modelos** – que abrangem veículos simples, vans adaptadas, ônibus, ambulâncias já equipadas, máquinas pesadas, entre outros.

Ocorre que, em análise aos documentos da fase interna do Pregão, verifica-se que tal estimativa não foi embasada em reais estudos da demanda, aptos a demonstrar os quantitativos do objeto do registro de preços. Também não foi apontada a destinação de cada tipo de veículo, limitando-

se o Consórcio a afirmar que os veículos se destinam para “as demandas dos Municípios consorciados”.

Após a solicitação de abertura do certame, o Consórcio realizou apenas as cotações de preços dos veículos (peça nº. 22, SGAP, p. 17-272 do procedimento licitatório). Não há, nos autos do procedimento administrativo, indícios da participação dos Municípios consorciados na determinação dos quantitativos ou indicação da metodologia utilizada para definição do número de veículos registrados.

A escolha pelo registro de 150 veículos (exatos) de cada um dos modelos, dessa forma, parece ter sido realizada de forma totalmente aleatória, desprendida da realidade fática dos Municípios.

Pois bem. Sabe-se que o registro de preços é um procedimento que visa facilitar o gerenciamento de contratos, sobretudo nas situações em que a necessidade da Administração em relação a determinados bens é de difícil previsibilidade. Com o registro de preços, o licitante se obriga a fornecer os quantitativos previstos na ata, caso demandado, ao mesmo tempo que a Administração tem liberdade para adquirir somente os quantitativos que vier a precisar – ou seja, o licitante assume obrigação, mas a Administração, não.

Em relação às licitações para registro de preços, é oportuno ressaltar, a título de exemplo, as disposições do Decreto Federal nº. 7.892/2013, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços (SRP) no âmbito da União. De acordo com o normativo federal, o SRP poderá ser adotado, entre outras hipóteses, quando “*pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração*”. Confira-se:

Art. 3º O Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado nas seguintes hipóteses:

[...]

IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

Ocorre que, mesmo na hipótese acima, caberá à Administração Pública estabelecer o quantitativo estimado, pois é com base nessa estimativa que se buscará a obtenção de melhores preços, em função da economia de escala; além de se evitar que o fornecedor seja surpreendido com aquisições ou contratações que não possa atender.

O quantitativo registrado por meio da ata também determinará os quantitativos adicionais, decorrentes de eventuais adesões à ata de registro de preços, também conhecidas como

“**caronas**”, o procedimento por meio do qual um órgão ou entidade que não tenha participado da licitação que deu origem à ata de registro de preços adere a ela e celebra contrato com base nela como se sua fosse.

Sobre esse tema, é importante mencionar o posicionamento adotado por esta Corte de Contas, no julgamento da Denúncia nº. 886599, de relatoria do Conselheiro José Alves Viana. Naquela oportunidade, o entendimento foi de que, mesmo nas licitações para registro de preços, deve haver a previsão de um quantitativo estimado, obtido a partir de **estudo de demanda** que indique as reais necessidades do órgão contratante, durante o período de vigência da ata de registro de preços. Vejamos:

DENÚNCIA. PREFEITURA. IRREGULARIDADES EM PROCESSO LICITATÓRIO. PREGÃO. REGISTRO DE PREÇOS. PESQUISA DE PREÇOS INSATISFATÓRIA EM DECORRÊNCIA DA MÁ DEFINIÇÃO DO OBJETO. O TIPO DE LICITAÇÃO “POR PREÇO GLOBAL” RESTRINGE INDEVIDAMENTE O CARÁTER COMPETITIVO DO CERTAME. EXIGÊNCIA DE QUE A COOPERATIVA TENHA REGISTRO EM SINDICATO DA CATEGORIA. INCOERÊNCIA ENTRE OS OBJETOS DESCRITOS NO CORPO DO EDITAL E EM SEU ANEXO I. EXIGÊNCIA DE LICENÇA AMBIENTAL REGISTRADA EM ÓRGÃO COMPETENTE. EXIGÊNCIA DE ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA-OPERACIONAL. EXIGÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE PROFISSIONAL DE NÍVEL SUPERIOR RESPONSÁVEL PELA EMPRESA. “CARONA” NO REGISTRO DE PREÇOS. EXIGÊNCIA EXCESSIVA DO VALOR DO CAPITAL SOCIAL. DOS QUANTITATIVOS E DO VALOR ESTIMADO DA CONTRATAÇÃO. VEDAÇÃO À PARTICIPAÇÃO DE CONSÓRCIOS. AUSÊNCIA DE PARCELAMENTO DO OBJETO LICITADO. LIMITAÇÃO DO NÚMERO DE ATESTADOS PARA COMPROVAÇÃO DA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA OPERACIONAL. APLICAÇÃO DE MULTA.

[...]

11. Mesmo se tratando de Registro de Preços, quando não há obrigação de se contratar, a licitação deve ser precedida de uma ampla pesquisa de mercado e o **quantitativo estimado deve ser devidamente previsto com base em estudos que definam a real demanda da Administração no período de vigência da ata de registro de preços**. Ademais, a realização de um certame licitatório gera custos para a Administração e uma expectativa de contratação para a empresa vencedora, e se não há intenção de contratar nem uma estimativa da demanda, a licitação se torna um ônus para os dois lados. (Denúncia nº. 886599, Rel. Cons. José Alves Viana, 2ª Câmara. Data da publicação: 19/04/2018) (G.N.)

Na mesma direção, a Primeira Câmara deste Tribunal, em recente decisão, de Relatoria do Conselheiro Gilberto Diniz, entendeu que a estimativa dos quantitativos descritos no instrumento convocatório deve corresponder às previsões reais indicadas no projeto básico ou no termo de referência, cabendo ao gestor promover a juntada aos autos do procedimento licitatório dos estudos de demanda que fundamentaram a definição do objeto:

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. PREGÃO ELETRÔNICO. REGISTRO DE PREÇOS PARA AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS E MATERIAIS E SERVIÇOS DE INFORMÁTICA, COMUNICAÇÃO, SOFTWARES E SUPRIMENTOS PARA IMPRESSORAS. INABILITAÇÃO POR AUSÊNCIA DA CERTIDÃO DE REGULARIDADE PERANTE A FAZENDA MUNICIPAL. APRESENTAÇÃO TEMPESTIVA DE DOCUMENTO SUFICIENTE PARA ATESTAR A SITUAÇÃO FISCAL DA EMPRESA LICITANTE. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DO FORMALISMO MODERADO. AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA FIDEDIGNA DOS QUANTITATIVOS. VÍCIO NA CONDUÇÃO DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. PROCEDÊNCIA. APLICAÇÃO DE MULTA AOS RESPONSÁVEIS. 1. É indevida a inabilitação de licitante por ausência de certidão exigida no edital, quando o requisito for suprido pela apresentação de documento equivalente e idôneo para atestar a regularidade fiscal da empresa. 2. **O quantitativo estimado dos produtos e serviços que se pretende contratar deve ser previsto no edital, com base em estudo prévio que indique a real demanda da Administração no período de vigência da ata de registro de preços.** [DENÚNCIA n. 1114374. Rel. CONS. SUBST. HAMILTON COELHO. Sessão do dia 29/11/2022. Disponibilizada no DOC do dia 23/01/2023. Colegiado. SEGUNDA CÂMARA.] (G.n.)

Na oportunidade, o Conselheiro Relator colacionou as lições de Rodrigo Pironti Aguirre de Castro e Mirela Miró Ziliotto, sobre a importância do planejamento nas contratações por registro de preços:

“[...] o planejamento nas contratações por Sistema de Registro de Preços é de suma importância, eis que o volume estimado, em que pese não exista obrigação em ser contratado, deve ser próximo à realidade praticada, sob pena de sub ou superfaturamento da Ata de Registro de Preços.

[...]

Outra vantagem [do Sistema de Registro de Preços] é a possibilidade de licitar aquisições cujos quantitativos são imprevisíveis ou de difícil previsibilidade. Veja-se que o quantitativo estimado poderá ser utilizado durante toda a vigência da Ata de Registro de Preços, não se obrigando a contratação integral. Essa vantagem é interessante e merece especial atenção, eis que facilmente pode se tornar uma desvantagem se não realizado um planejamento adequado e até mesmo uma gestão adequada de riscos dessa contratação. É que, se o estimativo for subdimensionado, por exemplo, a economia em escala almejada poderá ser afetada negativamente, considerando a incerteza da contratação e a insegurança quanto ao atendimento do quantitativo, o que, por conseguinte, pode, inclusive, ocasionar a elevação nos preços ofertados. É dizer, o planejamento do estimativo, mesmo nesses casos de difícil previsibilidade, deve ser vinculado à gestão de riscos, eis que quando uma Ata de Registro de Preços para um determinado insumo ou serviço estiver em vigor, não poderá ser realizada outra licitação para o mesmo objeto, salvo se devidamente justificada a não vantajosidade ou impossibilidade de contratação do vencedor da ata. Todos os eventos de risco que possam impactar a contratação devem ser considerados, portanto

[...]

**No âmbito das contratações por Sistema de Registro de Preços, a gestão de riscos é extremamente importante, especialmente quanto à sua adoção, controle e manutenção, já que é necessária no planejamento, para que não ocorram situações como sub ou superfaturamento dos preços em razão de quantitativos estimados de maneira equivocada; e necessária também após a determinação da proposta vencedora, para o acompanhamento periódico dos preços registrados [...]** (CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de; ZILLOTTO, Mirela Miró. A gestão de riscos como instrumento de eficiência das contratações públicas por sistema de registro de preços. In: FORTINI, Cristiana (Coord.). Registro de Preços: análise crítica do Decreto Federal nº 7.892/13, com as alterações posteriores. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 234-243) (Grifo no original)

Tal entendimento se aproxima ao espírito da nova Lei de Licitações, Lei nº. 14.133/2021, que inovou ao prever o planejamento como princípio:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

O princípio do planejamento significa o dever de previsão das ações futuras, de modo a adotar as providências mais adequadas e satisfatórias para a realização das finalidades pretendidas. A nova Lei dá grande ênfase à fase preparatória dos certames:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação.

A Nova Lei também traz, em seu art. 18, §1º, os elementos mínimos que devem ser previstos no Estudo Técnico Preliminar, entre os quais estão as “*IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala*”.

Por essas razões – diante da relevância e alto valor do objeto do certame (foram registrados R\$ 1.305.763.723,50 [um bilhão, trezentos e cinco milhões, setecentos e sessenta e três mil, setecentos e vinte e três reais e cinquenta centavos]) – cabia à AMEG demonstrar, por meio de estudos, a real demanda por veículos de cada um dos Municípios que fazem parte do consórcio.

A ausência de disponibilização desse estudo traz subjetividade ao Pregão e pode ter levado ao superdimensionamento do objeto, que, por sua vez, pode interferir diretamente na competitividade do certame.

Além disso, a própria utilização do registro de preços para a compra de veículos deve ser analisada *cum grano salis*, uma vez que, tratando-se de bens duráveis, de alto valor, com taxas de depreciação relativamente previsíveis, é recomendável que a administração realize gestão de frota de forma **sistemática e prospectiva**.

Para o tempo de duração da ata de registro de preços, de 01 ano, é possível a análise precisa da demanda de veículos por cada um dos Municípios consorciados, compatibilizada com as disponibilidades orçamentárias de cada ente.

Dessa forma, o Consórcio poderia ter optado pela realização de pregão para compra conjunta dos veículos, nos quantitativos precisamente indicados pelos Municípios, podendo ser realizada nova compra quando vierem a surgir novas necessidades.

A importância do estudo de demanda, ressalta-se, se sobressai no caso de licitações compartilhadas promovidas por Consórcios ou Associações Municipais, que, em muitos casos, abrangem dezenas de Municípios, dos mais variados portes.

Deveria constar nos autos do processo licitatório a manifestação dos Municípios consorciados/associados acerca das características, especificações técnicas e quantitativos do objeto, de acordo com as suas necessidades, para que então o Consórcio definisse com clareza e fidedignidade os parâmetros mínimos do certame, sob pena de colocar em risco a eficiência das contratações.

Nesse sentido, traz-se à colação trecho do elucidativo acórdão do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, que analisou, em sede de Consulta, diversos aspectos relacionados a licitações compartilhadas:

**É claro que a partir do conceito de licitação compartilhada, poder-se-ia afirmar que a participação dos entes consorciados se daria posteriormente ao certame com a efetiva celebração do contrato, aderindo tais atores à ata de registro de preços já formalizada pelo consórcio. Mas a asserção é equivocada. Mesmo numa licitação compartilhada, a participação do ente consorciado há que se dar na fase interna da licitação, ao explicitar o interesse no objeto da licitação, vertendo as características que lhe interessariam, bem como o seu quantitativo. Veja-se se compete ao consórcio a realização da licitação, sem que ele usufrua do objeto da contratação, ele tão só a fará após perquirir junto aos seus membros quais as necessidades a serem satisfeitas com a contratação do referido objeto. Não é razoável afirmar que consórcios realizariam diversas licitações dos mais variados objetos, esperando, a posteriori, a adesão dos seus consorciados, eis que atitude malsã ao princípio da eficiência que se impõe indistintamente a toda a Administração Pública, de todas as esferas e de todos os poderes (art. 37, caput, da Constituição Federal).**

Destarte, respondendo objetiva e parcialmente à pergunta, a participação de entes consorciados, no caso do sistema de registro de preço, pode se dar antes da realização do certame, constituindo-se, no caso, hipótese de licitação compartilhada, com o encaminhamento ao consórcio, ainda na fase de planejamento da licitação, das especificações do objeto da futura ata de registro de preços, da qual pretenda fazer parte. (Tribunal de Contas do Estado do Paraná, Consulta nº. 821513/16, Rel. Cons. José Durval Mattos do Amaral, Acórdão nº. 164/2020 – Tribunal Pleno) (G.N.)

A realização de licitação compartilhada por meio de consórcios públicos de municípios é autorizada pelo art. 112 da Lei Federal nº. 8.666/93, e constitui um instrumento importante para que municípios com estrutura administrativa limitada tenham mais eficiência em suas compras/contratações, buscando maior economicidade, padronização e expertise técnica em suas aquisições.

Tal instrumento, todavia, tem muitas vezes gerado efeitos contrários aos que se propõe. Não raro esta Unidade Técnica tem se deparado com procedimentos licitatórios realizados por Consórcios de Municípios que possuem graves vícios na fase de planejamento, principalmente relacionados a ausência de realização de estudos da demanda e a deficiências na pesquisa de preços – omissões que podem levar a graves irregularidades como o superdimensionamento do objeto, sobrepreço, além de prejuízos à competitividade do certame.

Por essas razões, entende esta Unidade Técnica pela **irregularidade** do Pregão Eletrônico nº. 010/2022 quanto a ausência de realização de estudo de demanda.

**3.1.2. Objeto no qual foi identificado o apontamento:** fase interna do Pregão Eletrônico nº. 010/2022.

**3.1.3. Conclusão:** Pela existência de indícios de irregularidade no Pregão Eletrônico nº. 010/2022.

**3.1.4. Critérios:**

- Lei Decreto Federal nº. 7.892/2013, art. 3º, IV.
- Denúncia nº. 886599, Rel. Cons. José Alves Viana, 2ª Câmara. Data da publicação: 19/04/2018.
- Lei Federal nº. 14.133/2021, art. 5º e art. 18, caput e §1º.
- Lei Federal nº. 8666/93, art. 112;
- CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de; ZILIOTTO, Mirela Miró. A gestão de riscos como instrumento de eficiência das contratações públicas por sistema de registro de preços. In: FORTINI, Cristiana (Coord.). Registro de Preços: análise crítica do Decreto Federal nº 7.892/13, com as alterações posteriores. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 234-243
- Acórdão nº. 164/2020 do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, Plenário.

**3.1.5. Danos ao erário:** com base nas informações contidas nos autos, não é possível afirmar que houve danos ao erário.

### 3.1.6. Responsável e medida aplicável:

Esta Unidade Técnica entende que devem ser indicados como responsáveis:

- a) o **Sr. Henrique Rodarte Fernandes Silva**, CPF 015.660.316-05, Secretário Executivo da AMEG, ordenador de despesas (peça 22, SGAP, parte 03, p. 314 do procedimento licitatório) e responsável pela fase interna do certame, em função das falhas no planejamento da licitação, em especial a omissão em realizar o Estudo Técnico Preliminar e o estudo da demanda pelos bens;
- b) o **Sr. Felipe Cardoso Carielo**, CPF 083.857.846-24, Presidente da AMEG à época dos fatos, por autorizar a instauração do processo licitatório (peça 22, SGAP, parte 03, p. 315 do procedimento licitatório), ignorando as falhas no planejamento da licitação, em especial a omissão em realizar o Estudo Técnico Preliminar e o estudo da demanda pelos bens;
- c) a **Sra. Laila Cristina Pereira**, CPF 014.970.356-27, Pregoeira, responsável pela condução dos atos da fase interna da licitação, inclusive a realização dos orçamentos, signatária do Edital e Termo de Referência do Pregão Eletrônico nº. 010/2022, em função das falhas no planejamento da licitação, em especial a omissão em realizar o Estudo Técnico Preliminar e o estudo da demanda pelos bens.

Tratando-se de licitação de grande vulto, com abrangência de diversos Municípios, é razoável exigir dos Responsáveis a realização de cautelas mínimas na fase de planejamento do procedimento licitatório, sendo possível aos responsáveis ter consciência da ilicitude dos atos que praticaram.

Após o devido contraditório – entendendo este Tribunal pela ocorrência de dolo ou erro grosseiro (nos termos do art. 28 do Decreto Lei 4.657/1942, incluído pela Lei 13.655/2018) –, poderá ser aplicada multa de até 100% (cem por cento) de R\$ 58.826,89 (cinquenta e oito mil, oitocentos e vinte e seis reais e oitenta e nove centavos), por ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial (*caput* e inciso II do art. 85 da Lei Complementar Estadual nº. 102/2008 c/c Portaria nº 16/Pres./16).

## 4. CONCLUSÃO

Após a análise, esta Unidade Técnica manifesta-se:

- ✓ Pela **improcedência** da Denúncia no que se refere aos seguintes fatos:

- Da ausência de resposta, pela Pregoeira, das duas impugnações ofertadas pela Denunciante.
- ✓ Pela **procedência parcial** da Denúncia no que se refere aos seguintes fatos:
  - Da restrição indevida da competitividade, por incidência do disposto na Lei nº. 6.729/1979 (Lei Renato Ferrari) e na Deliberação CONTRAN nº. 64/2008.
  - ✓ Pela existência de **indícios de irregularidades** no Pregão Eletrônico nº. 010/2022, em função dos seguintes apontamentos da Unidade Técnica:
    - Da ausência de realização de estudo da demanda.

## 5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, propõe esta Unidade Técnica:

- A citação dos responsáveis para apresentar suas razões de defesa, no prazo de até 15 (quinze) dias, tendo em vista os indícios de irregularidade apurados (caput do art. 307 do Regimento Interno do TCEMG).

Belo Horizonte, 06 de março de 2023.

Lucas de Castro Lima

Analista de Controle Externo

Matrícula 3318-6