



ILUSTRÍSSIMO(A) SENHOR(A) PREGOEIRO(A) DA COMISSÃO DE CONTRATAÇÕES DO MUNICÍPIO DE EXTREMA - MG

Ref.: Pregão Eletrônico nº 194/2025

Reavel Veículos Ltda, pessoa jurídica de direito privado, inscrita sob o CNPJ nº 30.260.538/0001-04, endereço eletrônico reavelveiculos@gmail.com, com sede em Rua C-180, número 176, quadra 617, lote 19/20, Bairro Nova Suíça, CEP: 74.280-090, Goiânia - Goiás, vem interpor

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

ao disposto no **Pregão Eletrônico nº 194/2025**, pelas razões e fatos que passa a expor.

1. DOS FATOS

A empresa Reavel Veículos Ltda possuindo intento de participar de processo licitatório a ser realizado pela ente proponente, busca se comprometer ao estrito cumprimento de todas as regras estabelecidas pelo instrumento convocatório ora objeto do presente instrumento.

Para tanto, ao verificar as condições de ingresso ao **processo licitatório**, **constatou exigências desprovidas de razoabilidade e legalidade**, que lesam gravemente os preceitos constitucionais da administração pública. A impugnação tem como objetivo a exclusão e saneamento de ilegalidades, concernente à **exigência de que o veículo não tenha emplacamento**, por constituir violação à competitividade e demais preceitos administrativos.

				limite de quilometragem. conter concessionária no estado de mg. primeiro emplacamento em nome do município.		
--	--	--	--	---	--	--

A exigência de primeiro emplacamento e participação restrita às concessionárias e fabricantes é matéria relacionada à lei nº 6.729/79 (lei Ferrari), cuja aplicabilidade é contrária aos procedimentos de aquisições públicas. A referida lei não se aplica às aquisições públicas, não havendo legalidade em sua exigência, o que perpetra dano irreparável ao interesse público, concebido por esta falta de higidez processual.



A permanência de tal exigência, **aufere reserva de mercado e restrição à competitividade, o principal princípio do instituto de licitações, incidindo também a obrigação de efetuar primeiro emplacamento em nome do ente contratante.**

Não há qualquer validade ou incidência da referida lei concernente à exigência do referido contrato, devendo ser rechaçada qualquer pretensão que **detenha correlação com sua aplicabilidade, matéria esta já superada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e demais provimentos jurisdicionais em âmbito judicial.**

Permitir que tal requisito (exigência) subsista no presente processo licitatório, significa deflagrar vício substancial ao procedimento, incorrendo em vício substancial que prejudica o interesse público.

Neste aspecto, é necessário destacar que a jurisprudência já extinguiu qualquer tipo de incidência da referida lei (cujo objetivo é garantir reserva de mercado e primeiro emplacamento proveniente de empresas que sejam concessionárias de veículos) do campo **de aquisições públicas que sejam objetivos de processo licitatório.**

Caso permaneça, a exigência irá incidir em violação da competitividade, além de instituir dano ao que já restou formulado pela jurisprudência em âmbito judicial e em órgãos de contas e controle.

Recentemente, foi proferido Acórdão nº 1510/2022 - Plenário do Tribunal de Contas da União (TCU), que decidiu pela inaplicabilidade da lei Ferrari (primeiro emplacamento) e quaisquer outras disposições que detenham consonância com os pressupostos e fundamentos expressos na referida lei. Cita-se o Acórdão.

Acórdão 1510/2022 Plenário (Representação, Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman)

Licitação. Edital de licitação. Veículo. Concessionária. Competitividade. Restrição.

Na aquisição de veículos novos (zero quilômetro), é irregular a aplicação do art. 12 da **Lei 6.729/1979** para restringir o fornecimento de veículos apenas por concessionárias, impedindo a participação de revendedoras nos procedimentos licitatórios, pois contraria os princípios do desenvolvimento nacional sustentável, da isonomia e da impessoalidade, e a livre concorrência (arts. 3º, inciso II, e 170, inciso IV, da **Constituição Federal** e art. 3º, *caput*, da **Lei 8.666/1993**).

O julgado que será melhor elucidado à frente, **finalmente extinguiu a incidência da legislação e de todos os aspectos nocivos que detinha.** Sendo a exigência de primeiro emplacamento, também ilegal, trouxe a corte de contas por meio de seu julgado, paridade e consonância aos princípios licitatórios e da administração pública.

Para fins de conservação da legalidade editalícia, para que possua consonância estrita com os preceitos fundamentais do processo licitatório, requer a impugnação de todos



os itens que requeiram primeiro emplacamento direto ao município, uma vez que deflagra lesão ao princípio da competitividade, além de resultar em formação de reserva de mercado.

Requer assim, o deferimento da presente impugnação, de modo que se exclua a exigência ilegal que aufere insegurança jurídica ao certame, contemplando os princípios administrativos que devem ser respeitados de maneira vinculada por este ente administrativo.

2.1 POSICIONAMENTO DO TRIBUNAL DE CONTAS DE MINAS GERAIS (TCE-MG)

A empresa revendedora é plenamente capaz de realizar o fornecimento de veículos com as mesmas características que uma concessionária ou fabricante, sendo a única diferença relacionada ao emplacamento inicial em nome do contratante. A inclusão de tal exigência de primeiro emplacamento configura-se como medida restritiva à competitividade, gerando um prejuízo à isonomia dos certames públicos e contrariando a legislação aplicável.

A questão discutida sobre a natureza jurídica de veículos novos fornecidos por revendedoras já foi objeto de julgamento no Acórdão Processo nº 1153837 (DENÚNCIA). Verifica-se que a exigência de participação restrita às concessionárias ou fabricantes de veículos restringe indevidamente a competitividade, acabando por prejudicar o interesse público.

DENÚNCIA. LICITAÇÃO. PREGÃO PRESENCIAL. AQUISIÇÃO DE VEÍCULOS ZERO QUILOMETRO. FORNECIMENTO APENAS POR CONCESSIONÁRIAS AUTORIZADAS OU FABRICANTES. RESTRIÇÃO INDEVIDA À COMPETITIVIDADE. IRREGULARIDADE. PROCEDÊNCIA.

Para melhor análise e julgamento da presente impugnação, junta-se o referido acórdão proferido pelo Tribunal, ao qual o Município figura como jurisdicionado. (Doc. anexo)

O Tribunal de Contas de Minas Gerais (TCE-MG) já se manifestou diversas vezes sobre o tema, conforme decisão da Denúncia nº 1.110.073, de 09/12/2021, onde foi destacado que o primeiro emplacamento é uma medida ilegal, que enseja ilegalidade passível de controle jurisdicional. A inclusão dessa exigência em edital restringe a competitividade e é passível de questionamento tanto na fase de formulação do edital quanto na fase contratual, visto que causa prejuízo à ordem pública e contém vício intrínseco desde a sua formulação.

Conforme decisão do TCE-MG em resposta à Denúncia nº 1.110.073 de 09/12/2021:



“Cumpra esclarecer, por derradeiro, que a adoção da tese ora definida não inviabiliza a aquisição direta de veículos provenientes de empresas revendedoras pela administração pública. Ademais, é competência do gestor público avaliar as circunstâncias do caso concreto, as potencialidades do mercado e as necessidades do ente por ele representado, podendo assim optar pela maior ou menor amplitude da concorrência, conforme viabilidade da aquisição de veículos já previamente licenciados.”

Ainda em outro julgado, o TCE-MG, na resposta à Denúncia nº 1.102.120 de 14/12/2021, proferiu o seguinte entendimento:

“[...] No âmbito da Denúncia n. 1095448, examinei questão semelhante, envolvendo a participação e posterior classificação de empresa revendedora em certame licitatório que objetivou a aquisição de ‘veículos novos’, porém, com exigência editalícia de que o primeiro emplacamento fosse feito em nome do jurisdicionado contratante. [...] Reconheci que o fato de o veículo ter sido transferido para a empresa revendedora, para posterior revenda ao consumidor final, poderia não descaracterizar o bem como novo. [...] Compete ao gestor público avaliar as circunstâncias do caso, as potencialidades do mercado e as necessidades do ente que ele representa, escolher pela maior ou menor amplitude da concorrência, conforme viabilidade ou não da aquisição de veículos previamente licenciados, uma vez que a opção por adquirir veículos tecnicamente novos, apenas da montadora/fabricante ou da concessionária, seria discricionária da Administração.”

Mais recentemente, o TCE-MG, em resposta à Denúncia nº 1.092.463 de 10/02/2022, reiterou:

“Desde que comprovado pela empresa revendedora que o veículo ofertado à Administração Pública não tenha sido utilizado anteriormente, ou seja, não tenha perdido as características inerentes aos veículos novos, o fato de o primeiro licenciamento ter sido realizado em nome da revendedora para posterior e imediata transferência de titularidade do veículo para a Administração Pública não deve ser invocado para impedir a participação de revendedoras de veículos em licitações



públicas. Portanto, nestes casos, a exigência de primeiro emplacamento deve ser entendida como pretensão de veículo ‘zero quilômetro’ pela Administração.”

Diante dos entendimentos já consolidados pelos Tribunais de Contas, solicitamos que a exigência de primeiro emplacamento seja excluída do edital, garantindo a livre concorrência e a legalidade do certame, sempre visando o melhor interesse público.

3. DO DIREITO

3.1 DO CERCEAMENTO À COMPETITIVIDADE

Primeiramente, o art. 5º¹ da lei nº 14.133/21 dispõe sobre a vinculação de toda a administração pública, de forma que esta respeite e consolide em seus atos administrativos, os princípios da administração pública, contido no artigo 37 *caput* da Constituição Federal².

Trata-se de legislação específica que estabelece padrão de regramento a todos os procedimentos licitatórios, onde se busca a melhor proposta para contemplar o interesse público.

De acordo com o , é vedado ao agente público, admitir ou incluir cláusulas que restrinjam o caráter competitivo da licitação, uma vez que este se faz preceito fundamental do procedimento licitatório.

Ressalta-se também, a grave ofensa ao princípio da isonomia, **ao restringir a competitividade do certame somente às empresas que conseguem contemplar as exigências aqui debatidas.**

O edital ao exigir veículo sem emplacamento em nome do órgão solicitante, **restringe a participação**, onde empresas que deveriam ser tratadas pela administração pública de forma uniforme e isonômica, acabam sofrendo diferenciação.

A restrição não tem objetivo claro voltado a qualquer forma de proteção à coletividade, pelo contrário, trata-se de forma desigual e abusiva que permeia todo o procedimento administrativo que deve sempre ter como foco, a escolha de propostas vantajosas, retirada da variedade de ofertas e

¹ 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).

² **Art. 37. A** administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]



empresas que muito possuem a contribuir por agirem de acordo com a ordem econômica de livre iniciativa e mercado, bens jurídicos também tutelados pela Constituição Federal.

3.2 DA VIOLAÇÃO À COMPETITIVIDADE E À ISONOMIA

O princípio da isonomia, ou igualdade, guarda profunda relação com a administração pública, sendo também evidenciado como princípio da impessoalidade, estando desta forma, expresso no artigo 37 *caput* da Constituição Federal.

A impessoalidade e a igualdade são preceitos fundamentais que sedimentam todo Estado Democrático de Direito, detendo importância basilar diante do caráter social e dirigente detido pelo texto constitucional.

A exigência contida no edital se coaduna com a aplicação da lei Ferrari (lei nº 6.729/79), uma vez que o primeiro empenhamento é medida decorrente de tal incidência da lei.

Com isso a licitação fica limitada a um grupo isolado de empresas que conseguiriam cumprir a disposição, **o que pode gerar configuração de reserva de mercado e controle do valor das propostas por este mesmo grupo, prática comum e frequentemente identificada pelos órgãos de controle administrativo como o Ministério Público e as Cortes de Contas.**

O artigo 5º *caput* e inciso I da Constituição Federal³ também menciona a impessoalidade como elemento do rol de garantias e direitos. Por se tratar de valiosa conquista histórica, tal mandamento legal deve ser valorado por esta comissão, como princípio chave para a condução da sociedade e da evolução humana enquanto organizada.

Através de tal propriedade principiológica é que o Estado fomenta o desenvolvimento de programas e políticas públicas que tornem **grupos sociais e econômicos, iguais perante o ordenamento jurídico, cumprindo assim, o real objetivo de desenvolvimento da sociedade.**

Como já evidenciado, a impugnante tem como atividade econômica a comercialização de veículos, atuando principalmente em processos licitatórios. **Ocorre que com a adoção de tais regras contidas no instrumento convocatório, a empresa se vê impedida de participar de forma igualitária no referido processo.**

A Constituição Federal dispõe ainda sobre os fundamentos e objetivos da República que se fazem pilares da sociedade e de sua organização administrativa. O artigo 1.º inciso IV da Constituição

³ **Art. 5º** Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: I - homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição;



Federal⁴ também expressa a livre iniciativa como um fundamento constituinte do Estado Democrático de Direito.

Por força do artigo 170, inciso IV da Constituição Federal⁵, **tem-se a livre concorrência como preceito econômico protegido pela Constituição Federal.**

O texto ainda aduz que a livre concorrência e o trabalho devem ser valorizados para que haja desenvolvimento da sociedade, e ainda, obriga que a administração pública atue com isonomia, garantindo a todos as mesmas chances e condições para qualquer pretensão.

Segundo entendimento do **Tribunal de Contas da União, em voto proferido pelo Ministro Raimundo Carreiro no julgamento da representação TC- 006.759/2019-0**, a exigência de veículo zero quilômetro em conformidade com a lei nº 6.729/79, e ainda, concernente à **lei Ferrari**, se mostram descabidas, já que violam preceitos e princípios de competitividade inerentes à atividade licitante.

Em seu voto, o ministro elucidou elementos acerca da conceituação do veículo novo e zero quilômetro, **o que possui correlação inequívoca com a exigência da lei Ferrari (restrição às empresas que não possuem condição de concessionárias)**, uma vez que tal exigência só foi incluída por receio de comprometimento da condição de veículo novo (zero quilômetro) do objeto a ser licitado:

21. Não se identifica, no edital, de forma expressa, a restrição de que o veículo não deveria ter registro e licenciamento anterior ou qualquer menção à Deliberação 64/2008 do Conselho Nacional de Trânsito (Contran), que conceitua: “2.12. VEÍCULO NOVO - veículo de tração, de carga e transporte coletivo de passageiros, reboque e semi-reboque, antes do seu registro e licenciamento” (peça 6, p. 4). 22. Assim, não parece ter sido a intenção da Prefeitura Municipal de Souza – PB adquirir veículos antes de seu registro e licenciamento, mas adquirir veículos “zero quilômetro”, ainda que, eventualmente, em alguns lugares do edital tenha se referido a veículo “novo”²⁴. Assim entendido, a pretensão da Prefeitura com sua licitação não parece ter sido a aquisição de veículo “novo” no conceito do Contran, mas veículo “zero quilômetro”. 25. Transcreve-se a seguir resposta à diligência feita ao Departamento Nacional de Trânsito, no âmbito do TC 009.373/2017-9, peça 39 (processo em que se prolatou o mencionado Acórdão 1630/2017- TCU-Plenário): **c) caso haja registro em nome da revenda não autorizada, o veículo deixa de ser “zero quilômetro” ou “novo”, apenas em razão do registro?**

⁴ A Constituição Federal dispõe ainda sobre os fundamentos e objetivos pertencentes à República que se fazem pilares da sociedade e de sua organização. O artigo 1.º inciso IV da Constituição Federal expressa a livre iniciativa como um fundamento constituinte do Estado Democrático de Direito.

⁵ **Art. 170.** A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:[...] **IV** - livre concorrência; [...]



Resposta: **O simples fato de o veículo ser registrado em nome da revendedora não retira a característica de veículo “zero quilômetro”.** Todavia, a partir do momento em que o veículo sai da fabricante/concessionária (ou revenda autorizada) deixa de ser um veículo novo. *(grifo nosso)*

A única razão para exigir o veículo sem emplacamento, é fundamentada no temor ilusório de prejuízo ao erário e ao interesse coletivo, o que se mostra argumento ultrapassado, já que a impugnante e outras empresas do ramo de venda veicular, demonstram capacidade para munir a administração pública de veículos nas mesmas condições que concessionárias e fabricantes.

Consta no termo de referência do presente processo licitatório na definição do objeto licitado, que o **veículo deve ser zero quilômetro, fato este que se adequa exatamente ao exposto pelo ministro e aos produtos oferecidos por empresas como a impugnante.**

3.3 DA RESERVA DE MERCADO

A exigência editalícia, além de ferir tais princípios já citados, também consubstancia reserva de mercado entre empresas que possuem a qualidade de concessionárias ou fabricantes.

De fato, a lei nº 6.729/1979 regulamenta as situações inerentes à relação comercial de fabricantes e distribuidores de veículos.

Destaca-se, no entanto, que o objetivo desta lei é somente regulamentar as relações comerciais, não criando nenhum tipo de obrigação ao poder público enquanto detentor da prerrogativa de poder disciplinar e da supremacia de interesse coletivo em detrimento do interesse privado.

Exigir apresentação de contrato de concessão poderá “viciar” o procedimento administrativo de aquisição, fomentando a cartelização e reserva de mercado, gerando prejuízo substancial ao erário, aos interesses coletivos e graves lesões aos preceitos constitucionais.

Ainda, é necessário destacar que a lei nº 6.729/79, relacionada à exigência aqui debatida acerca do primeiro emplacamento, já sofreu várias insurgências. Uma destas ocasiões merece destaque, tendo sido consubstanciada em parecer emitido pelo Subprocurador - Geral da República e Coordenador da 3ª Câmara de Coordenação e Revisão/MPF, Antônio Fonseca.

Em ofício encaminhado à Ministra Gleisi Helena Hoffmann no ano de 2013, o mesmo argumentou em prol do interesse público, solicitando que o expediente fosse encaminhado à Presidência da República para que a lei Ferrari fosse revogada, embasando-se em nota técnica emitida pela 3ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal.



O argumento utilizado no expediente ora encaminhado à ministra ressaltou que a lei viola o princípio da livre concorrência e a competitividade.

A figuração da discussão voltada a rebater qualquer incidência da lei Ferrari em aquisições públicas consiste em decorrência direta da lei, que produz a exigência ora evidenciada pela impugnante como disposição abusiva e desarrazoada.

A cadeia de comercialização imposta e regulada pela lei Ferrari se ateve somente a regular questões concernentes a definição dos integrantes da relação de produtor e distribuidor em caráter informativo, mas a lei acaba autorizando a troca de informações entre os concorrentes, tanto no âmbito da produção (montadora) e da distribuição (concessionárias), o que configura um domínio ilegal do mercado de veículos.

Outro fator verificado no documento técnico consiste na possibilidade de cartelização, tendo em vista que o setor pode controlar os preços da forma que melhor lhes convir. Ressalta-se trecho da nota técnica para melhor compreensão.

Dentre os dispositivos da Lei Ferrari que podem prejudicar a concorrência, destaca-se o Art.18 que cria Convenções de Categorias Econômicas. Segundo a SEAE, estas convenções possibilitam a troca de informações entre montadoras e geram **“um ambiente propício para acordos, ainda que tácitos, acerca de variáveis comerciais, restringindo a concorrência”**. Este dispositivo facilitaria a formação de “cartel de regras” que tipifica a adoção de conduta comercial uniforme entre concorrentes. Esta conduta é relacionada na lei nº 12.529/2011 no art. 36, §3º, inciso II, sob a denominação de “indução de conduta concertada”. *(Grifo nosso)*

Sem dúvida alguma, um dos maiores problemas causados pela legislação está contido em seu artigo 12, que estipula que a venda de veículos automotores só poderá ser feita ao consumidor final.

De acordo com o dispositivo, não devem ocorrer vendas às revendedoras, o que se mostra um perigo à livre concorrência e ao livre mercado, e ainda, respinga efeitos negativos ao campo de licitações que envolvem a compra de veículos.

A legislação de licitações, entretanto, não faz nenhuma alusão ao artigo ou qualquer dispositivo semelhante que restrinja as propostas evidenciadas em sede de licitações. Pelo contrário, a legislação preza pela variedade de ofertas e propostas vantajosas, desmerecendo qualquer tipo de reserva de mercado, desde que tais veículos continuem a possuir suas propriedades conservadas, e que tenham a capacidade de sanar as necessidades do interesse público.



Mais precisamente argumenta-se que o veículo não poderia perder sua qualidade de novo com a simples aquisição por parte de empresa figurante como terceira na relação comercial aqui mencionada.

Prosseguindo ainda pelos defeitos da legislação, destaca-se a falta de qualidade dos veículos se comparados com a produção em outros países desenvolvidos. A baixa qualidade é notável já que existe reserva o mercado ao mesmo grupo econômico detentor de tais qualidade exigidas pela lei para figurar como distribuidor e produtor.

Adotar tais exigências resultantes da aplicação da lei Ferrari (primeiro emplacamento e exigência de contrato de concessão) em sede editalícia seria contribuir mais ainda para a consolidação da reserva de mercado e grave lesão aos direitos consumeristas que ensejam as relações jurídicas no país, bem como as que envolvem interesse público, que possui supremacia em face de quaisquer outras pretensões privadas.

Destaca-se novamente, trecho do expediente encaminhado à Ministra Gleisi Helena Hoffmann.

Trata-se, portanto, de uma lei que não acompanhou as melhores práticas, já adotadas por outros países. **Sua manutenção apenas tem beneficiado o *status quo* de um setor do mercado acomodado e resistente à ideia do risco empresarial, valor imprescindível ao capitalismo.** “O problema do excesso de regras de comercialização pela lei Ferrari é que de todos aqueles setores regulados que a Constituição específica vem sempre atrás uma estrutura, uma autoridade reguladora. **Aqui, temos o cheque em branco, uma lei que regula e não dá uma autoridade reguladora para controle. (Grifo nosso)**

Sendo assim, a incidência de tal dispositivo afronta direitos e garantias, além de lesar princípios com fundamento expresso nos mais variados dispositivos do texto constitucional.

3.4 DO CONCEITO DE CARRO NOVO, ZERO KM E DO NÃO COMPROMETIMENTO DO OBJETO LICITADO

Segundo o CONTRAN por meio da resolução nº 290/2008, o carro tido como novo possui conceituação incompleta. Cita-se:

2.12 - VEÍCULO NOVO - veículo de tração, de carga e transporte coletivo de passageiros, reboque e semi-reboque, antes do seu registro e licenciamento.

Tal resolução não é suficiente para aferir as propriedades de um veículo novo. É necessário um exame por toda legislação a fim de chegar a um denominador consistente.



A Receita Federal inclusive já emitiu parecer técnico estipulando regras para consideração e conceituação do veículo novo e usado. O documento estabelece que nem sempre o licenciamento será ato inaugural do estado de conservação “usado” do veículo, firmando entendimento de que o veículo conservará sua natureza jurídica de novo mesmo emplacado ou vendido por concessionária, desde que a intenção continue sendo sua comercialização. Passo a explicar.

É notável que o entendimento do CONTRAN acerca do conceito de veículo novo resta insuficiente uma vez que bem mais critérios e elementos influenciam na questão, já que o direito trata de objetos lógicos e institutos civis sólidos.

Desta forma, é possível verificar que o temor da administração pública em ser prejudicada pela aquisição de veículos por parte de empresas de revenda, é totalmente descabida e ultrapassada.

Assim, o veículo conserva sua natureza jurídica de novo, detendo todas as propriedades iniciais de seu estado de conservação, protegendo a administração de qualquer ente que adquirir o produto.

Para tanto, **é impossível mencionar conceito de uso e veículo novo sem falar em “*ius utendi*” ou direito de usar. Tal elemento é extraído do instituto civil da propriedade. O Código Civil dispõe no artigo 1.228 *caput* ⁶.**

A doutrina ainda profere definição, se pronunciando:

“O uso consiste em aproveitar-se da utilidade, excetuados os frutos. Como sugere a palavra, usar correspondente à faculdade de se pôr o bem a serviço do proprietário, sem modificar sua substância.” ⁷

“O direito de usar compreende o de **exigir da coisa todos os serviços que ela pode prestar, sem alterar-lhe a substância.**” ⁸

“o uso consiste no poder de **utilizar faticamente a coisa para a satisfação de necessidades.**”⁹

Sendo tais definições norteadoras do conceito de uso, o bem consiste em algo em que pode ser extraído serviços e que esteja ainda, plenamente a disposição do proprietário.

É consenso doutrinário que o uso significa dispor da coisa e de suas propriedades em sua totalidade, gozando de cada derivação da coisa, como bem destacado acima.

⁶ **Art. 1.228.** O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha. **(Grifo nosso)**

⁷ PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. Tratado de direito privado. 3ª ed. São Paulo: RT, 1983. t. 19, p. 318.

⁸ RIZZARDO, Arnaldo. Direito das coisas. Rio de Janeiro: Aide, 1991. v. 1, p. 289-90

⁹ ASCENSÃO, José de Oliveira. Direito civil: reais. 5ª ed. Coimbra: Coimbra Ed., 2000. p. 179.



Desta forma, a empresa impugnante não exerce uso e pleno gozo das propriedades do veículo, conservando este com seu *status* de veículo novo, pois o fim de sua atividade perante a licitação é a comercialização.

Necessita-se trazer o conceito de “uso jurídico” que se encontra intimamente ligado ao consumo, entende-se.

“Utilização, aplicação, uso ou gasto de um bem ou serviço por um indivíduo ou uma empresa. É o objetivo e a **fase final do processo produtivo, precedida pelas etapas de fabricação, armazenagem, embalagem, distribuição e comercialização.**” ¹⁰ (*Grifo nosso*)

É natural que todo veículo usado fisicamente dentro deste parâmetro se desgaste com o tempo, tornando-o um bem que sofre efeitos temporais como qualquer outro.

Mas ainda que haja uso físico, não se pode exigir um formalismo geral e absoluto, já que o veículo já foi denotado anteriormente. Caso contrário, o veículo deveria chegar ao seu destino sendo carregado por outro para que não houvesse “rodagem”, caso a jurisprudência e a razoabilidade administrativa adotassem o formalismo excessivo e ilegal.

Em seu caminho comercial de fabricação, distribuição, venda e uso final deverá percorrer trajetos, ou seja, ser usado mesmo que minimamente.

É isso que deve ser ressaltado, que mesmo utilizado para transporte até o consumo final, não se pode afirmar que o veículo teve todas suas propriedades e serviços utilizados ou exauridos. Seria desarrazoado até para as empresas concessionárias e fabricantes, pois também é necessário que estas utilizem minimamente o veículo com o fim de comercialização.

Para aferir melhor o estado jurídico do veículo, se observa o momento em que o bem chega ao consumidor final, e ainda, caso não se consiga aplicar o critério de uso jurídico, se utilizará do critério físico observando o estado do veículo e seu grau de deterioração.

Trata-se de matéria fática lógica, de fácil compreensão e aferimento para aplicação de medida justa no sentido de permitir a habilitação da recorrida no presente processo licitatório.

Um parecer emitido pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional nº 1.246/2014 deixa claro que **a natureza de “novo” do veículo deve prevalecer enquanto o objetivo for sua comercialização. Cita-se seu teor.**

¹⁰ SANDRONI, Paulo. Dicionário de economia do século XXI. 2ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2006. p. 182



“Desse modo, não temos dúvidas, quanto ao exagero de se realizar uma interpretação principiológica, sem lastro numa lei clara, voltada a proibir a importação de veículos novos apenas por não terem sido enviados por uma concessionária oficial.”

Ainda nesta, a própria lei nº 6.729/1979 (lei Ferrari) dispõe sobre a possibilidade de venda direta de veículos novos, sem intermediação do revendedor autorizado. Para tanto destaca-se o dispositivo de forma completa e clara para demonstração:

Art . 15. O 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.

(Grifo nosso)

Sendo assim, a venda direta realizada pelo fabricante a outro estabelecimento comercial não oficial da marca, **não impõe descaracterização da condição, não perdendo o *status* de conservação zero quilômetro ou de veículo novo.**

A própria legislação profere o que se trata como venda direta, permitindo que o veículo conserve sua propriedade de novo enquanto não for plenamente e totalmente utilizado, até chegar em seu consumidor final.

Seria como afirmar que o veículo modificado fosse sempre tido como usado, como, por exemplo, as ambulâncias e caminhões que precisam passar por adaptações para cumprir a necessidade do interesse público, dentre outros.

Em diligência feita ao Departamento Nacional de Trânsito, no âmbito do TC 009.373/2017-9, proferiu-se o seguinte entendimento:

“O simples fato de o veículo ser registrado em nome da revendedora não retira a características de veículo “zero quilômetro”. Dessa forma, ainda que a empresa vencedora da licitação seja revendedora e não uma concessionária, isso não lhe retira a possibilidade de cumprir o edital e entregar um veículo “zero quilômetro”, como aparenta ter pretendido a Prefeitura Municipal de Souza - PB.”



Desta maneira, não havendo legislação que aprofunde ou embase a condição de “veículo novo” de forma literalmente específica, deve-se instaurar ordem de equilíbrio nas relações e liberdades providas pelos direitos e garantias constitucionais.

Por fim, preza-se pela boa condução do processo licitatório, a fim de impugnar os termos editalícios que não se coadunam com o disposto pela Constituição Federal e demais elementos aqui elencados, pois tais exigências tratam de questões equivocadas e que vão contra os princípios da livre concorrência e da ordem econômica constitucional, além de insurgir contra os entendimentos jurisprudenciais do TCU, bem como contra as normas e princípios da administração pública.

3.5 DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE

Por fim, a empresa impugnante visa estabelecer ordem jurídica e legalidade ao instrumento convocatório, de forma que a administração do município contemple todos os ditames constitucionais inerentes à atividade administrativa.

Sabe-se ainda, que a adoção de tais regras limita a variedade de propostas e habilitações de empresas que muito têm a contribuir para o interesse coletivo, de forma que se alcance o pleno direito da coletividade, como forma de estabelecer desenvolvimento regional e social.

Deve a administração do referido município agir em conformidade com o princípio da razoabilidade, trazendo eficiência ao certame que visa a variedade de propostas e a economicidade como ideal central do objetivo administrativo.

Não há o que se falar em prejuízo ou temor decorrente da aquisição de veículo da empresa que exerce revenda, pois estes veículos gozam das mesmas propriedades que qualquer concessionária autorizada ou fabricante.

Para cumprimento da Constituição Federal e dos preceitos basilares da administração pública, faz-se necessário a exclusão das exigências limitantes do referido edital contestado. Tal medida equipara todas as empresas, conforme redação explícita e mandamental do texto constitucional, auferindo êxito da administração ao consolidar os anseios da coletividade.

3.6 DAS DECISÕES JUDICIAIS E DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Conforme já especificado, é importante destacar o entendimento em sede judicial e dos Tribunais de Contas. Citam-se alguns dos julgados.

2. VOTO (...) Neste passo, considerando a possível e temerária pretensão de se restringir a participação no certame apenas às concessionárias de veículos, é de rigor que se determine a retificação do edital, a fim de que seja ampliado o espectro de fornecedores em potencial, elevando-

se as perspectivas para a obtenção da proposta mais vantajosa ao interesse público, através de uma disputa de preços mais ampla. **Não há na Lei nº 6.729/79 qualquer dispositivo que autorize, nas licitações, a delimitação do universo de eventuais fornecedores às concessionárias de veículos. E, ainda que houvesse, certamente não teria sido recepcionado pela Constituição Federal de 1988. A preferência em se comprar veículos exclusivamente de concessionárias, com desprezo às demais entidades empresariais que comercializam os mesmos produtos de forma idônea, é medida que não se harmoniza com o princípio da isonomia e as diretrizes do inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal, além de também contrariar o comando do artigo 3º, §1º, inciso I da Lei 8.666/93.** Portanto, a cláusula '3.1' deverá ser retificada para que seja excluída a inscrição 'que atenda a Lei 6.729/79 (Lei Ferrari)' ou aprimorada sua redação a fim de que seja admitida a participação de quaisquer empresas que regularmente comercializem o veículo automotor que a Administração pretende adquirir.¹¹

"A ausência de tal detalhamento torna este item passível de imbróglis ao ferir o princípio do julgamento objetivo oriundo da Lei nº 8666/93 e do princípio correlato da comparação objetiva das propostas, trazido pela Lei nº 10.520/02, ambos preconizando o confronto entre o pedido pela administração, estabelecido no Edital e a oferta dos licitantes interessados. Não cabe aos licitantes, no momento da elaboração de suas propostas a definição do objeto pretendido pela administração. Entendemos, dessarte, **ser necessário instar a Entidade a incluir no item 3.1 do Termo de Referência [especificação técnica] a indicação de sua pretensão em relação ao ano de fabricação, além de consignar tratar-se de máquina 'zero quilômetro', garantindo assim que as propostas contemplem o mesmo objeto, e que preço vencedor efetivamente foi o menor ao não avaliar-se produtos diversos.** Subitem 3.2 – Respeitante às especificações técnicas do objeto que deverá ser adquirido como veículo 'zero quilômetro', entendemos ser relevante a Corte de Contas alertar ao Pregoeiro seja observada a Lei Federal nº 6729/1979 , art. 12 (Lei Ferrari) que preconiza: 'o concessionário só poderá realizar a venda de veículos automotores novos diretamente a consumidor, vedada a comercialização para fins de revenda.' – dispositivo que, prima facie, restringe a participação, apenas, a Fabricantes ou Revendedores Autorizados do Fabricante, não podendo a Administração afastar o devido cumprimento de preceito legal.¹²

"25. Pelo que se constata, a discussão gira em torno da questão do primeiro emplacamento e, em havendo empresa intermediária (não fabricante ou concessionária), o veículo não seria caracterizado como zero km, nos termos da especificação contida no Apêndice do termo de referência contido na peça 3, p. 46. 26. Da leitura do subitem 10.1.1.2 do edital (peça 3, p. 39) e das especificações técnicas dos veículos (peça 3, p. 46) , não se verifica a obrigatoriedade de a União ser a primeira proprietária, mas de que os veículos entregues venham acompanhados do CAT e de outras informações necessárias ao primeiro emplacamento, não especificando em nome de quem seria o licenciamento. Assim, **entende-se que a exigência é de que os veículos entregues tenham a característica de zero, ou seja, não tenham sido usados/rodados.** 27. **É importante destacar que a questão do emplacamento ou a terminologia técnica utilizada para caracterizar o veículo não interfere na especificação do objeto, tampouco desqualifica o veículo como novo de fato.** 28. Ademais, o item 6.4 do edital estabelece que os veículos deverão estar à disposição do Ministério da Saúde, no pátio da montadora homologada pelo fabricante do veículo original (fábrica) ou do implementador, sendo que a distribuição dos veículos se dará por meio dos gestores municipais e estaduais contemplados por meio de doação do bem pelo Ministério e, segundo informações, em sede de resposta ao recurso (peça 3, p. 180) , o emplacamento ocorrerá por conta das unidades que

¹¹ TCE/SP. TC-011589/989/17-7. Tribunal Pleno – Sessão: 01/11/2017.

¹² TCE/RO. PROCESSO nº 0166/2013.



receberão os veículos. 29. Desse modo, concluiu-se que não procedem os argumentos da representante.”¹³

REPARAÇÃO DE DANOS. COMPRA DE VEÍCULO NOVO. EMPLACAMENTO ANTERIOR Á COMPRA. ALEGAÇÃO DE DESCARACTERIZAÇÃO DA QUALIDADE DO BEM. AUSÊNCIA DE PROVA. RECURSO DESPROVIDO. **O FATO DE O VEÍCULO TER SIDO TRANSFERIDO PARA A EMPRESA RÉ PARA POSTERIOR REVENDA AO CONSUMIDOR FINAL NÃO BASTA PARA DESCARACTERIZAR O BEM COMO NOVO. O VEÍCULO É 0 KM PELO FATO DE NUNCA TER SIDO UTILIZADO E NÃO PORQUE FORA ELE EMPLACADO EM DATA ANTERIOR À COMPRA.** AUSENTE OS ELEMENTOS NECESSÁRIOS PARA AFERIR A CONDUTA CULPOSA OU DELITUOSA DA RÉ, NÃO HÁ COMO JUSTIFICAR A PRETENSÃO INDENIZATÓRIA. SENTENÇA MANTIDA. RECURSO DESPROVIDO.”¹⁴

Recentemente, foi proferido Acórdão nº 1510/2022 - Plenário do Tribunal de Contas da União (TCU)¹⁵ que decidiu pela inaplicabilidade da lei Ferrari e quaisquer outras disposições que detenham consonância com os pressupostos e fundamentos expressos na referida lei.

O acórdão desconstituiu de uma vez por todas, a imposição de legislação ultrapassada e inconstitucionalmente irregular em âmbito de licitações. Verificou-se no voto emitido pelo relator, que já existem vários julgados (jurisprudência selecionada pelo próprio relator) conduzindo o entendimento de que a administração pública não necessita figurar como detentora de primeiro emplacamento (registro), dispensando mais uma vez esta restrição totalmente desarrazoada.

A única exigência razoável do ponto de vista legal, é que haja **fornecimento adequado de veículo novo, sendo a única imposição válida, a de que o veículo não tenha sido usado.** Cita-se trecho do voto proferido pelo relator:

Primeiro, quanto à impossibilidade do primeiro emplacamento de veículo zero km adaptado pela licitante vencedora, em suposto descumprimento ao item 10.1.1.2 do edital - Anexo I do Termo de Referência, verificou a unidade instrutiva que não há "obrigatoriedade de a União ser a primeira proprietária, mas de que os veículos entregues venham acompanhados do CAT [Certificado de Adequação à Legislação de Trânsito] e de outras informações necessárias ao primeiro emplacamento, não especificando em nome de quem seria o licenciamento. Assim, **entende-se que**

¹³ TCU. Acórdão 10125/2017. Segunda Câmara.

¹⁴ TJ/DF - APL: 23146620088070001 DF 0002314-66.2008.807.0001, Relator: LÉCIO RESENDE, Data de Julgamento: 11/02/2009, 1ª Turma Cível, Data de Publicação: 02/03/2009, DJ-e Pág. 61.

¹⁵ <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/1510%252F2022/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520>



a exigência é de que os veículos entregues tenham a característica de zero, ou seja, não tenham sido usados/rodados."¹⁶

De igual modo, o voto também elencou julgado proveniente de âmbito judicial, em que o controle jurisdicional foi concedido em recurso interposto em mandado de segurança impetrado por empresa concessionária, a fim de validar e impor aplicação da lei restritora. Cita-se.

Mandado de Segurança. Pregão. Aquisição de veículo zero quilômetro. Menor preço ofertado por vendedora de automóveis multimarcas. Concessionária insurgindo-se, pois só ela em condições legais para venda de veículo zero quilômetro. Dúvidas trazidas na inicial sobre a certeza de seu direito. **Zero quilômetro significa: carro novo, ainda não usado.** Segurança denegada Recurso não provido".¹⁷

Prosseguindo o voto proferido no Acórdão nº 1510/2022 no seguinte sentido:

Destarte, utilizar a Lei 6.729/1979 para admitir o fornecimento de veículos apenas por concessionárias, restringindo a participação de revendedoras nos procedimentos licitatórios, infringiria os princípios do desenvolvimento nacional sustentável, da isonomia e da impessoalidade, e a livre concorrência, estabelecidos nos art. 3º, II, e 170, IV, da Constituição Federal e no caput do artigo 3º da Lei 8.666/1993.

Por fim, conclui-se pela inaplicabilidade absoluta da referida legislação em sede de licitações, por se tratar de legislação pertinente à regular a cadeia de comercialização entre concessionárias, detendo objetivo meramente regulamentar, sem incidir em qualquer outro tipo de relação jurídica.

Requer desta forma, a adoção da jurisprudência aqui elencada, pela sua atualidade, bem como amplitude, contribuindo para a extinção de qualquer vício que possa trazer consequências ao poder público municipal.

Tem-se entendimento sedimentado quando se trata de irregularidade da aplicação da lei Ferrari às aquisições públicas, tendo em vista que elas consistem em lesão aos princípios basilares da lei de licitações e do objetivo público enquanto garantidor do interesse público.

4. DO CARÁTER NORMATIVO DAS DECISÕES DO TCU

¹⁶ Acórdão 10125/2017-TCU-Segunda Câmara

¹⁷ (TJSP; Apelação Cível 0002547-12.2010.8.26.0180; Relator (a) : Francisco Vicente Rossi; Órgão Julgador: 11ª Câmara de Direito Público; Foro de Espírito Santo do Pinhal - 2ª. Vara Judicial;



Logo, também se faz necessário mencionar a vinculação da **Súmula 222¹⁸ do TCU** que dispõe sobre a vinculação (imposição) do entendimento proferido nas decisões aos entes da União, Estados, DF e Municípios, sempre que versarem sobre aplicabilidade de normas gerais de licitação.

O que se verifica no presente caso, **é a ocorrência de elucidação concernente à restrição de competitividade**, enquanto preceito geral de licitações e de observância obrigatórias em todos os procedimentos voltados às aquisições públicas.

Portanto, resta comprovada a incidência da referida súmula, uma vez que as decisões proferidas pelo TCU, que extinguem a conexão da Lei Ferrari e consequentemente da exigência de primeiro emplacamento dos procedimentos de aquisição pública, por serem dissonantes e completamente alheios aos preceitos que regulam o instituto da licitação.

5. DO PEDIDO

Diante do exposto, **REQUER** que o referido instrumento seja conhecido e provido de forma que contemple as normas constitucionais acima aduzidas e ainda:

- a)** Requer a **EXCLUSÃO** da **exigência de primeiro emplacamento em nome do ente proponente, bem como exclusão de qualquer disposição ou relação de obediência à Lei nº 6.729/1979 (Lei Ferrari)**, como forma de restaurar a ordem e legalidade ao presente certame, contemplando o preceito de competitividade e saneamento de eventuais vícios que possam ser apontados aos órgãos de controle, resultando em imputação de improbidade e demais atos punitivos aos condutores do processo administrativo;
- b)** Requer a **PROCEDÊNCIA** da impugnação, pois a exigência de primeiro emplacamento restringe indevidamente a competitividade e fere o princípio da isonomia. Conforme o **Acórdão do Processo nº 1153837 (DENÚNCIA)**, a revendedora pode fornecer veículos com as mesmas características, não sendo a transferência do veículo zero-quilômetro um empecilho à consecução do objeto na forma em que o edital expõe, por ser priorizada a natureza do veículo como novo e zero;
- a)** Que seja adotado entendimento do **Tribunal de Contas de Minas Gerais**, mediante aplicação das decisões proferidas na **Denúncia nº 1.110.073, Denúncia nº 1.110.073**,

¹⁸ As Decisões do Tribunal de Contas da União, relativas à aplicação de normas gerais de licitação, sobre as quais cabe privativamente à União legislar, devem ser acatadas pelos administradores dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.



Denúncia nº 1.102.120, Denúncia nº 1.092.463, em que resta constatado o cerceamento de competitividade e possibilidade jurídico-técnica de comercialização de veículos zero quilômetro por empresas revendedoras, a fim de ampliar as propostas e garantir a busca e escolha da melhor e mais vantajosa proposta;

- c)** Que seja proferida decisão administrativa concernente à presente impugnação, em que caso não se defira o presente pleito, justifique o motivo adotado pelo proponente da licitação para estabelecer a referida limitação (princípio da motivação dos atos administrativos), tendo em vista que a circunstância ora debatida configura substancial direcionamento e reserva de mercado (cerceamento da competitividade) passível de controle de legalidade;
- d)** Requer que seja feita a **REPUBLICAÇÃO DO EDITAL**, inserindo alteração aqui pleiteada, reabrindo-se os prazos inicialmente previsto, conforme inteligência do artigo 55, §1º¹⁹ da lei nº 14.133/2021;

Termo em que pede Deferimento.

Goiânia, data da assinatura eletrônica.

REAVEL VEICULOS LTDA

CNPJ 30.260.538/0001-04

REAVEL
VEICULOS
LTDA:30260
538000104

Assinado de forma
digital por REAVEL
VEICULOS
LTDA:3026053800
0104
Dados: 2026.01.08
17:15:46 -03'00'

¹⁹ § 1º Eventuais modificações no edital implicarão nova divulgação na mesma forma de sua divulgação inicial, além do cumprimento dos mesmos prazos dos atos e procedimentos originais, exceto quando a alteração não comprometer a formulação das propostas.

Processo: 1153837
Natureza: DENÚNCIA
Denunciantes: A3D Comércio Eireli – EPP, Acleri Cristina Miranda
Denunciada: Prefeitura Municipal de Raul Soares
Partes: Américo de Almeida César, Jaider Mendes de Oliveira
Procuradores: Ângelo Zampar, OAB/MG 92.513; Éverton Pereira de Oliveira, OAB/SP 395.400; Mariana Andrade Cristianismo, OAB/MG 190.154; Mariana Alves Dimas Junqueira, OAB/MG 194.029; Manoel José de Freitas Castelo Branco, OAB/MG 105.199; Nilton Oliveira Bonifácio, OAB 69.252; Sebastiana do Carmo Braz de Souza, OAB/MG 78.985
MPTC: Procuradora Elke Andrade Soares de Moura
RELATOR: CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO TELMO PASSARELI

SEGUNDA CÂMARA – 09/7/2024

DENÚNCIA. LICITAÇÃO. PREGÃO PRESENCIAL. AQUISIÇÃO DE VEÍCULOS ZERO QUILOMETRO. FORNECIMENTO APENAS POR CONCESSIONÁRIAS AUTORIZADAS OU FABRICANTES. RESTRIÇÃO INDEVIDA À COMPETITIVIDADE. IRREGULARIDADE. PROCEDÊNCIA.

Não há como prosperar a presunção de que a venda de veículo por empresa não concessionária ao consumidor final, por si só, descaracteriza o conceito jurídico de veículo novo.

ACÓRDÃO

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

- I) julgar procedente a denúncia apresentada em face do Pregão Presencial 44/2023, Processo Licitatório 84/2023, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Raul Soares, tendo em vista participação restrita a fabricantes e concessionárias autorizadas, e, declarar a extinção do processo com resolução de mérito, nos termos do art. 71, § 2º, da Lei Orgânica e art. 346, § 2º, do Regimento Interno;
- II) recomendar à Administração Pública Municipal, nas pessoas dos atuais Prefeito e Pregoeiro, que, em futuros certames para a aquisição de veículos novos comuns, assegure a possibilidade de ampla participação em igualdade de condições a todos os concorrentes que estejam aptos a fornecer o objeto nas especificidades exigidas, deixando de incluir no instrumento convocatório a expressão “1º emplacamento no município”, se não houver justificativa para tal exigência;
- III) determinar, após intimadas as partes e promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, o arquivamento dos autos.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Mauri Torres e o Conselheiro Presidente Wanderley Ávila.

Presente à sessão o Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria.

Plenário Governador Milton Campos, 09 de julho de 2024.

WANDERLEY ÁVILA

Presidente

TELMO PASSARELI

Relator

(assinado digitalmente)

SEGUNDA CÂMARA – 09/7/2024

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO TELMO PASSARELI:

I – RELATÓRIO

Trata-se de denúncia oferecida pela empresa A3D Comércio Eireli – EPP, com pedido liminar de suspensão do certame, acerca de alegadas irregularidades no edital do Pregão Presencial 44/2023, Processo Licitatório 84/2023, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Raul Soares, objetivando a aquisição de dois veículos, sendo um “automotor tipo Pick-up, utilitário, cabine simples ou estendida, ano/modelo 2023 ou superior, zero km, para atendimento à Secretaria Municipal de Meio Ambiente”, e o outro “tipo Van Adaptada, veículo de transporte sanitário (com acessibilidade – 1 cadeirante) zero km, ano/modelo 2023 ou superior, fabricado no máximo há 6 meses, com todos os acessórios mínimos obrigatórios”.

Protocolizada em 31/08/2023, a denúncia foi recebida por despacho do Conselheiro-Presidente (peça 6) e distribuída à relatoria do Conselheiro José Alves Viana em 04/09/2023 (peça 7).

De início, os autos foram remetidos à Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação – CFEL para análise técnica (peça 8), que se manifestou pela improcedência da denúncia relativamente à Cláusula 3.2, subitem 3.2.6, proibitiva da participação no certame de empresas que não se enquadrassem na categoria de revendedores autorizados pela montadora (concessionária) das marcas do veículo ofertado. Na mesma oportunidade, concluiu pelo indeferimento da medida liminar pleiteada (peça 15).

Por meio da decisão de peça 17, o então relator indeferiu o pedido de medida cautelar.

Os autos foram, após, conduzidos à apreciação do Ministério Público de Contas, peça 23, que opinou pela citação dos responsáveis sob o entendimento de que “a exigência combatida não pode ser aceita, mormente por implicar em restrição indevida capaz de mitigar a ampla participação no certame”.

Devidamente citados, os Srs. Américo de Almeida César, Prefeito Municipal, e Jaider Mendes de Oliveira, Pregoeiro Oficial e subscritor do edital, manifestaram-se às peças 29-31.

Em sede de reexame, a 2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios – CFM corroborou o relatório técnico anteriormente elaborado pela CFEL, opinando pela improcedência da denúncia e consequente arquivamento do feito (peça 36).

O *Parquet* de Contas, em sua manifestação conclusiva, ratificou na íntegra o apontamento levantado no parecer preliminar, sustentando que “a preferência em se comprar veículos exclusivamente de concessionárias, com desprezo às demais entidades empresariais que comercializam os mesmos produtos de forma idônea, é medida que não se harmoniza com o princípio da isonomia e as diretrizes do inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal (...)”.

Por força do art. 115 da então vigente Resolução 12/2008, os autos foram redistribuídos à minha relatoria em 03/04/2024, vindo-me conclusos.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Asseverou a denunciante, em síntese, que o procedimento licitatório em comento seria irregular, uma vez que a participação no certame estaria restrita a fabricante ou empresas concessionárias, nos termos da deliberação Contran 64/08 e Lei Federal 6.729/79 (Lei Ferrari).

Sustentou que tal prática constituiria reserva de mercado, uma vez que somente fabricantes e concessionárias poderiam fornecer veículos à Administração Pública, o que seria contrário e incompatível com a livre concorrência estipulada pela Constituição da República, em seu art. 170, *caput* e inciso IV.

Para fundamentar o alegado, fez menção a regramentos insertos na Lei 8.666/1993, no sentido de que a garantia da ampla participação e da isonomia, além da obtenção da proposta mais vantajosa para o ente promotor da licitação, seriam pilares essenciais das licitações públicas.

No mesmo sentido, trouxe excertos de julgados do Tribunal de Contas da União – TCU e do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCE-SP.

Em seguida, afirmou possuir autorização da Receita Federal e da respectiva Junta Comercial para comercialização de veículos novos e que tais veículos teriam como origem a fábrica ou uma concessionária da marca, de maneira que “a garantia e assistência técnica permanecem inalteradas”.

Em relação ao emplacamento, pontuou que “há unidades do Detran que aceitam a emissão do 1º Registro direto no nome do adquirente e há unidades que exigem a realização do primeiro registro no nome da revendedora e posteriormente a transferência no nome do adquirente”. Salientou, após, que:

[...] em nenhum dos casos isto implicará em prejuízos a esta administração. PRIMEIRO, porque todas as despesas com a liberação da documentação ficarão por conta da contratada. SEGUNDO, que a condição de novo do veículo não estará descaracterizada (em resumo, o veículo a ser fornecido será 100% novo), haja vista se tratar tão somente de simples transação formal de documentação e, portanto, irrelevante para os desideratos licitatórios, já que o que deve prevalecer nesse aspecto é o estado de conservação do bem, e não o número de proprietários constantes de sua cadeia dominial.

A denunciante se insurgiu, ainda, contra a Lei Ferrari, alegando sua inconstitucionalidade sob o argumento de que o conceito de veículo zero quilômetro compreenderia aquele veículo que ainda não fora usado, “sendo irrelevante o fato de ter sido emplacado ou transferido em data anterior à compra”.

Posicionou-se, assim, pela não aplicação da citada Lei e das Resoluções Contran ao caso, tendo em vista que, a seu ver, não vinculariam a Administração Pública nas contratações para aquisição de veículos.

Por derradeiro, arguiu que o afastamento das revendedoras multimarcas prejudicaria a obtenção da proposta mais vantajosa para à Administração.

Isto posto, pugnou pela retificação do edital, excluindo-se a condição estabelecida na Cláusula 3.2, subitem 3.2.6, bem como outros itens que porventura delimitem a participação no certame a veículos em condição de primeiro emplacamento em nome da municipalidade, cuja aquisição se dê exclusivamente com concessionárias autorizadas pelo fabricante ou do próprio fabricante.

A CFEL, em seu estudo técnico inicial (peça 15), registrou que “a questão cinge-se a elucidar em qual momento o veículo perde a sua condição de novo (zero quilômetro)”. Desse modo, “caso se entenda que essa condição se perde com o emplacamento, a Administração Pública poderá adquirir o veículo novo apenas do fabricante ou da concessionária. Por outro lado, caso se entenda que a condição de novo se perde somente como efetivo uso, a Administração Pública poderá adquirir o veículo não só do fabricante e da concessionária, mas também de empresas intermediárias que atuam na revenda de veículos”.

Nesse contexto, frisou que a Prefeitura Municipal de Raul Soares, ora denunciada, filiou-se à primeira corrente, estipulando no edital do Pregão Presencial 44/2023 a condição de enquadramento das empresas como revendedoras autorizada pela montadora (concessionária) para participar no certame. Eis que assim se depreende da Cláusula 3.2.6, a seguir:

3.2. Não poderão participar deste pregão:

[...]

3.2.6. empresas que não sejam revendedores autorizados pela montadora (concessionária) das marcas do veículo ofertado.

Ato contínuo, esclareceu que “a Lei 6.729/1979, conhecida como Lei Ferrari, que dispõe sobre a concessão comercial entre produtores (fabricantes) e distribuidores (concessionárias) de veículos automotores de via terrestre” preceitua que:

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.

A unidade técnica acrescentou, ainda, que embora a Deliberação 64/2008 do Contran tenha disciplinado “as inscrições de pesos e capacidades em veículos de tração de carga e transporte coletivo de passageiros”, estabeleceu no subitem 2.12 de seu Anexo o conceito de “carro novo”, que poderia ser interpretado em cotejo com a disciplina de concessão comercial prevista na Lei 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 semi-reboque, antes do seu registro e licenciamento.

Somado a isso, trouxe à baila a manifestação da Controladoria-Geral da União – CGU, no “Pedido de Esclarecimento 2 – PE 01/2014”, em que aquele órgão se posicionou na linha de que “como a venda do veículo novo somente pode ser efetuada por concessionário ou fábrica a consumidor final, e este, nos termos do art. 120, do CTB, tem a obrigação de registro o veículo perante o órgão executivo de trânsito do Estado ou do Distrito Federal, no Município de seu domicílio ou residência, a conclusão irrefutável é de que o veículo que, adquirido da concessionária, é revendido somente se transferido ao novo comprador após o seu registro e licenciamento”.

Desse modo, a CGU destacou que “aquele que pretende revender um veículo adquirido de uma concessionária tem a obrigação de, primeiramente, registrar e licenciar o veículo em seu nome, e, somente após essa providência, repassá-lo a um terceiro, através do preenchimento do recibo de transferência – quando o veículo, obviamente, não será mais considerado novo”.

À vista disso, a CGU encerrou respondendo ao pedido de esclarecimento que “o entendimento correto é de que os veículos a serem entregues são veículos efetivamente novos, conforme descrito no item DO OBJETO do Termo de Referência, sem qualquer tipo de registro e licenciamento prévio”.

Com base nas considerações acima transcritas, a CFEL declarou que a interpretação que se extrai é a de que, “para se considerar um veículo novo (zero quilômetro), 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 6.729/1979, só pode ser feita pela concessionária autorizada ou pelo próprio fabricante”.

Significa dizer que “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”.

Diante disso, opinou que admitir a participação no certame de empresas na condição de revendedoras faria necessário, no caso de vencerem a licitação, “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”. Sendo assim, concluiu que a exigência contida no edital em comento é regular e consonante com a “condição intrínseca ao próprio conceito de veículo novo”.

Destarte, elencou julgados deste Tribunal de Contas que teriam encampado tal entendimento, assentando o posicionamento de que veículo novo é aquele comercializado por concessionária e fabricante, que ainda não tenha sido registrado ou licenciado, razão pela qual a determinação, pela Administração, de que apenas concessionárias e distribuidoras possam participar do certame não implica em restrição da competitividade. Assim se infere das decisões proferidas no âmbito das Denúncias 1015299, 1040657, 1047854, 1015827, 1119955 e 1114403.

Os defendentes salientaram que “o termo de referência é claro ao prever que o primeiro emplacamento do veículo deverá ser em nome da Prefeitura Municipal de Raul Soares/MG, o que só é viável quando o veículo é adquirido diretamente da concessionária ou fabricante” (peça 31).

Fazendo uso dos julgados e relatórios técnicos desta Corte, justificaram que “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”.

Em reexame técnico (peça 36), a 2ª CFM ressaltou que “de acordo com a linha jurisprudencial deste Tribunal de Contas, a ação administrativa dos responsáveis pela condução do certame licitatório foi regular. Essa constatação decorre, sobretudo, da existência de inúmeros julgados neste Tribunal de Contas que encampam a tese apresentada pelos defendentes”.

Ao final, com respaldo na jurisprudência desta Casa, acompanhou o entendimento da CFEL para concluir que “o certame em análise tem como objeto a aquisição de veículos zero quilômetro, os quais somente podem ser comercializados por concessionárias autorizada ou diretamente pela fabricante ou montadora, conforme jurisprudência desta Corte; considerando, ainda, que cabe à própria Administração Pública, mediante juízo de conveniência e oportunidade, optar por restringir a licitação somente às empresas que se enquadram nessas condições ou admitir, também, a participação de empresas revendedoras, esta Unidade Técnica entende que não existem irregularidades no Edital de Pregão Presencial 044/2023”.

O Ministério Público de Contas, por sua vez, manifestou-se pela procedência da denúncia (peça 39), sob o argumento de que “a preferência em se comprar veículos exclusivamente de concessionárias, com desprezo às demais entidades empresariais que comercializam os mesmos produtos de forma idônea, é medida que não se harmoniza com o princípio da isonomia e as diretrizes do inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal, além de também contrariar o comando contido no artigo 3º, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/93”.

Em uniformidade ao posicionamento por mim adotado no bojo da Denúncia 1082497, apreciada pela Segunda Câmara em 10/03/2022, passo a tecer algumas considerações.

A Lei Federal 6.729/1979, que versa acerca da concessão comercial entre produtores e distribuidores de veículos automotores de via terrestre, dispõe, em seu art. 12, que “O Concessionário só poderá realizar a venda de veículos automotores novos diretamente ao consumidor, vedada a comercialização para fins de revenda”.

Ainda vigente, a Lei Ferrari (como apelidada) regulamenta a relação entre fabricantes e concessionários destinada à distribuição no mercado interno, por estes últimos, de veículos novos, ou seja, cria e regula um contrato empresarial típico.

Contudo, não se pode ignorar que a Constituição da República de 1988, além de manter a ordem econômica fundada no princípio da livre iniciativa, elegeu também a livre concorrência como princípio fundador da economia (art. 170, IV). Apesar de um ser corolário do outro, os princípios, agora ambos expressos, reforçam-se e ampliam o entendimento do livre mercado que o constituinte buscou estabelecer e desenvolver.

O fato é que a existência de um contrato típico de distribuição não implica a proibição da coexistência, no mercado, de outros contratos, também típicos ou até mesmo atípicos, para a venda ou revenda de veículos automotores. Exemplo disso são as vendas diretas realizadas pelos fabricantes, as próprias revendas e, mais recentemente, a crescente figura dos franqueados e representantes.

Fora da questão fiscal (que é afeta ao controle do produto), é de se notar que não existe qualquer registro, licença, alvará, que estabeleça uma “autorização” para distribuir, vender ou revender veículos. Além de não ser caso de exigir registro ou autorização da empresa para funcionamento especial, expedido por órgão competente (já que a atividade comercial assim não o exige), não vejo como restringir uma concorrência licitatória a partir da escolha da relação contratual privada que o interessado vendedor possa ter com terceiros.

Nas licitações, a Administração especifica o “produto”, deixando que os vendedores interessados e juridicamente habilitados concorram entre si para oferecê-lo, nas condições exigidas, ao melhor preço.

Na escolha do produto em questão, vejo aqui um típico caso em que a tentativa de bem especificá-lo no edital acabou por misturar conceitos, de forma a restringir a ampla participação de interessados.

Em termos gerais, é possível extrair, do que comumente se denomina veículo “0 km” ou “novo”, ao menos três critérios conceituais que poderiam ter utilidade para o entendimento do caso, nos sentidos material, técnico e fiscal.

O primeiro e mais simples seria um conceito puramente fiscal, para o que importa mencionar o teor da Deliberação 64/2008 do Contran, segundo a qual se considera “novo” o “veículo de tração, de carga e transporte coletivo de passageiro, reboque ou semirreboque, antes do seu registro e licenciamento”. A necessidade fiscal do registro e licenciamento se cumpre em atendimento ao disposto no art. 120 do Código de Trânsito Brasileiro (Lei 9.503/1997):

Art. 120. Todo veículo automotor, elétrico, articulado, reboque ou semirreboque, deve ser registrado perante órgão executivo de trânsito do Estado ou do Distrito Federal, no Município de domicílio ou residência de seu proprietário, na forma da lei.

Apesar de prático, unívoco e objetivo, o critério fiscal acaba por restringir a competição às empresas que podem fornecer um veículo que nunca foi emplacado, ou seja, os fabricantes e seus concessionários. A depender das condições de mercado, também pode restringir o produto aos modelos de lançamento mais recentes (e mais caros), que podem ser encontrados nos pátios ou despachados diretamente das fábricas, excluindo a possibilidade de aquisição dos estoques (ainda sem quilometragem, mas mais baratos) que tiveram que ser emplacados por exigência fiscal.

Do ponto de vista prático, tal exigência não se justifica nas aquisições ordinárias. Pode ser o caso de veículos de representação oficial, de uso exclusivo para autoridades, mas dificilmente justificável nos de uso comum da Administração (quando se busca por melhores condições de preço).

A adoção do termo “0 km”, sem qualquer outra designação ou explicação, implica num critério puramente técnico, que, apesar de objetivo, não é de fácil aferição nem garante que o veículo não tenha tido outro proprietário ou utilização anterior. Porque a marcação do odômetro do veículo já se inicia quando sai do pátio da fábrica, vai acumulando quilômetros nas manobras e deslocamentos até o local da venda, o que é considerado prática normal nesse mercado. Assim, o veículo “0 km” nunca terá propriamente a quilometragem zerada, nem se poderá saber se foi utilizado exclusivamente no âmbito do necessário para a venda (principalmente no caso de não se exigir que o comprador seja o primeiro proprietário).

Já o conceito material de veículo “novo” pode implicar, concomitantemente, (a) aquele que não tenha tido proprietário anterior, mas no sentido consumerista do termo, ou seja, que ninguém tenha anteriormente adquirido o bem para uso próprio, (b) nem tenha sofrido rodagem externa, de uso próprio, não a destinada à venda.

Por vezes, é isso o que a Administração busca, mas acaba se prendendo a outros critérios que não lhe têm utilidade. Falha em declarar sua opção.

Em manifestações mais recentes sobre a aquisição de veículos “novos”, como na Denúncia 1119749, este Tribunal tem entendido que compete ao gestor público, avaliando as circunstâncias do caso concreto, as potencialidades do mercado e as necessidades do ente que ele representa, optar pela maior ou menor amplitude da concorrência, conforme seja viável ou não a aquisição de veículos já previamente licenciados.

Reputo, nesse viés, que compete ao órgão licitante escolher, motivadamente, o tipo de veículo novo que pretende adquirir. A partir dessa especificação, cabe ao mercado de livre concorrência admitir ou não a participação de revendedores na licitação, conforme possam ou não oferecer à compra o produto tal como licitado. Não há de prosperar, portanto, a presunção de que a revenda de veículo, por empresa não concessionária, ao consumidor final descaracteriza, por si só, o conceito jurídico de veículo novo. Da mesma forma, uma concessionária também pode vender um veículo novo mais barato, sem utilização anterior, mas de estoque antigo e já emplacado por mera exigência fiscal.

Diante desse contexto, no caso em exame, entendo forçoso reconhecer a **procedência** do apontamento denunciando. Isso porque a Administração Municipal de Raul Soares optou por prever no instrumento convocatório do certame a exigência de que os veículos licitados fossem “0 km” e tivesse o “1º emplacamento no município”, ainda proibindo, de forma expressa, a participação de empresas que não fossem revendedores autorizados pela montadora (concessionárias) das marcas do veículo ofertado (cláusula 3.2.6).

De toda forma, não desconheço que este Tribunal possui diversos precedentes no sentido de que a restrição à participação de concessionárias e fabricantes em licitações dessa natureza não consiste em irregularidade, conforme citado pela unidade técnica. Incabível, portanto, a aplicação de multa no presente caso.

Não obstante, recomendo à Administração que, em futuros certames para a aquisição de veículos novos comuns, assegure a possibilidade de ampla participação em igualdade de condições a todos os concorrentes que estejam aptos a fornecer o objeto nas especificidades exigidas, deixando de incluir no instrumento convocatório a expressão “1º emplacamento no município”, se não houver justificativa para tal exigência.

III – CONCLUSÃO

Em face do exposto na fundamentação, voto pela procedência da denúncia apresentada em face do Pregão Presencial 44/2023, Processo Licitatório 84/2023, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Raul Soares, tendo em vista participação restrita a fabricantes e concessionárias autorizadas, extinguindo-se o processo com resolução de mérito, nos termos do art. 71, § 2º, da Lei Orgânica e art. 346, § 2º, do Regimento Interno.

Recomendar à Administração Pública Municipal, nas pessoas dos atuais Prefeito e Pregoeiro, que, em futuros certames para a aquisição de veículos novos comuns, assegure a possibilidade de ampla participação em igualdade de condições a todos os concorrentes que estejam aptos a fornecer o objeto nas especificidades exigidas, deixando de incluir no instrumento convocatório a expressão “1º emplacamento no município”, se não houver justificativa para tal exigência.

Intimadas as partes e promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, arquivem-se os autos.

* * * * *

jc/saf/bm



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS