

**Ministério do Desenvolvimento Regional****Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba**
8ª Superintendência Regional

Parecer: 156/2020

Ref. Processo: 59.580.000330/2020-16

À 8 SL,

Em linhas gerais os impugnantes questionam a previsão do item 5.8. do termo de referência que dispõe a respeito do fornecimento do objeto da licitação por concessionária ou montadora, nos termos abaixo transcritos:

“(...)

5.8. O primeiro registro deverá estar em nome da Codevasf, sendo fornecido por concessionária ou montadora, conforme Art. 122, do Código de Trânsito Brasileiro (Lei federal nº 9.503 de 23 Set 1997) e Lei nº 6.729, de 28 de novembro de 1979.

5.9. (...)”

Asseveram que inexistente proibição legal para a aquisição dos bens novos, e podem realizar o primeiro emplacamento do veículo, atendendo, assim, as disposições editalícias, e portanto, ao interesse da Estatal Federal ao proceder a licitação.

Destacamos que a situação posta já é enfrentada por diversos órgãos públicos e entidades da Administração Indireta que inseriram previsões legais semelhantes nos processos licitatórios, como também, nos procedimentos licitatórios adotou o entendimento diverso.

Destacamos primeiramente que a Procuradoria Federal Especializada da AGU junto ao DNIT que emitiu o Parecer Nº. 00028/2019/PFEDNIT/CE/PFE-DNIT/PGF/AGU, nos autos do processo 50600.006421/2018-91 – Referência ao Pregão Eletrônico n. 39/2019-03-nos termos abaixo transcritos:

“ (ANÁLISE JURÍDICA - PARECER Nº 00028/2019/PFEDNIT/CE/PFE-DNIT/PGF/AGU)

Para o deslinde do caso, deve-se, primeiramente, recorrer à Lei Maior, que, em seu art. 170, elege a livre iniciativa e a livre concorrência como princípios gerais da atividade econômica.

Sob esses vetores, entende-se que restringir o certame à participação exclusiva de fabricantes e concessionárias autorizadas afronta a liberdade do exercício das atividades econômicas, que informa o modelo de ordem econômica consagrado pela Constituição de 88.

Neste sentido se posicionou o Supremo Tribunal Federal:

“AUTONOMIA MUNICIPAL. DISCIPLINA LEGAL DE ASSUNTO DE INTERESSE LOCAL. LEI MUNICIPAL DE JOINVILLE, QUE PROÍBE A INSTALAÇÃO DE NOVA FARMÁCIA A MENOS DE 500 METROS DE ESTABELECIMENTO DA MESMA NATUREZA.

Extremo a que não pode levar a competência municipal para o zoneamento da cidade, por redundar em reserva de mercado, ainda que relativa, e, conseqüentemente, em afronta aos princípios da livre concorrência, da defesa do consumidor e da liberdade do exercício das atividades econômicas, que informam o modelo de ordem econômica consagrado pela Carta da República (art.170 e parágrafo, da CF). Recurso não conhecido.(RE 203909.STF. Rel. Min. Ilmar Galvão.1997).”

**Ministério do Desenvolvimento Regional****Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba
8ª Superintendência Regional**

A prevalecer o entendimento da impugnante, seria criada uma reserva de mercado ao arremio da legislação, onde apenas Fabricantes e Concessionários poderiam comercializar veículos com órgãos e entes públicos, em total desacordo com o princípio da isonomia, agasalhado no caput do art. 5º da Carta da República, segundo o qual "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:" (Destaquei)

Nessa perspectiva, Marçal Justen Filho assevera:

"Isonomia significa o direito de cada particular de participar na disputa pela contratação administrativa, configurando-se a inviabilidade de restrições abusivas, desnecessárias ou injustificadas.

Trata-se, então, da isonomia como tutela aos interesses individuais de cada sujeito particular potencialmente interessado em ser contratado pela Administração. A ampliação da disputa significa a multiplicação de ofertas e a efetiva competição entre os agentes econômicos. (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 14ª Ed. Dialética. São Paulo. 2010)."

Não se pode olvidar que a Lei n.º 8.666/93, em seu art. 3º, aponta a competitividade como um dos princípios norteadores do sistema de contratações públicas nacional, senão vejamos:

"Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

§ 1º É vedado aos agentes públicos:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no art. 3º da Lei no 8.248, de 23 de outubro de 1991; (Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010).

II - estabelecer tratamento diferenciado de natureza comercial, legal, trabalhista, previdenciária ou qualquer outra, entre empresas brasileiras e estrangeiras, inclusive no que se refere a moeda, modalidade e local de pagamentos, mesmo quando envolvidos financiamentos de agências internacionais, ressalvado o disposto no parágrafo seguinte e no art. 3º da Lei no 8.248, de 23 de outubro de 1991."

Discorrendo sobre esse princípio, Ronny Charles assevera:

"A competição é um dos principais elementos do procedimento licitatório. Deve-se compreender que a disputa entre eventuais interessados possibilita à administração alcançar um melhor resultado no certame, auferindo uma proposta vantajosa. Além da competitividade, que é reconhecida pela ampla doutrina e (enquanto princípio) pode ser compreendida de acordo com os outros princípios pertinentes, este dispositivo deve ser encarado pelo gestor como regra, sendo expressamente vedadas cláusulas ou condições restritivas do caráter competitivo, motivadas por situações impertinente ou irrelevantes para a obtenção do objeto contratual. (Charles, Ronny. Leis de Licitações Públicas comentadas. 2ª Ed. Jus Podivm. 2009. Salvador)"

**Ministério do Desenvolvimento Regional****Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba**
8ª Superintendência Regional

Nessa realidade, verifica-se que a preferência em se comprar veículos novos exclusivamente de fabricantes e concessionárias, com desprezo às demais entidades empresariais que comercializam os mesmos produtos de forma idônea, é medida que não se harmoniza com o princípio em baila, reduzindo indevidamente o espectro de fornecedores em potencial, diminuindo-se, em consequência, as perspectivas para a obtenção da proposta mais vantajosa ao interesse público, através de uma disputa de preços mais ampla, o que atenta também contra a eficiência e a economicidade norteadoras da atividade administrativa.

Registre-se que, sobre este ponto, a Consultoria Zênite:

"se inclina no sentido de que, se há uma prática corrente de mercado relativamente à disponibilização de veículos novos não apenas pelos fabricantes e concessionárias, e a venda de veículos nesses moldes não ocasiona qualquer prejuízo à Administração (a exemplo da garantia), e nem implica burla à legislação existente, especialmente tributária, então não se verifica óbice em assim autorizar.

(ORIENTAÇÕES ZÊNITE – LICITAÇÃO - AQUISIÇÃO DE VEÍCULOS ZERO KM - FABRICANTE E CONCESSIONÁRIA - REVENDA - MATÉRIA CONTROVERTIDA, 06.10.2017)."

De fato, não se vislumbra razoabilidade na vedação de participação de revendas multimarcas no Pregão em testilha, vez que é prática corrente no mercado a disponibilização de veículos novos por tais empresas, que são regularmente constituídas e atuantes no ramo de comercialização de veículos. Nos dizeres de Lúcia Valle Figueiredo, "A razoabilidade expressa, em primeiro lugar, a racionalidade que deve existir entre os meios utilizados para o alcance de fins perante motivos circunstâncias impostos à atuação administrativa". (Figueiredo, Lúcia Valle. Comentários à Lei Federal de Processo Administrativo. Ed. Fórum. 2ª Ed. 2008).

(...)

Resta, pois, evidenciado que não há fundamento válido para que o interesse público, consubstanciado na ampliação da competitividade do Pregão Eletrônico nº 39/2019, seja aviltado em benefício do interesse particular das montadoras e concessionárias.

De toda sorte, cumpre destacar que a Lei n.º 6.729/79 é especial, específica, não se aplicando às aquisições públicas, posto que vincula apenas as concessionárias e montadoras.

Realmente, vê-se que a Lei Ferrari "Dispõe sobre a concessão comercial entre produtores e distribuidores de veículos automotores de via terrestre". Assim, considera-se o entendimento de que, tendo em vista os princípios da livre iniciativa, livre concorrência e liberdade de contratar, a Lei nº 6.729/1979 deve ser aplicada restritivamente, sendo inadmissível interpretar que relações diversas devam ser subsumidas aos restritivos contratos de concessão entre produtores e distribuidores de veículos automotores de via terrestre (conforme lição do Prof. André Ramos Tavares, in "Entre a liberdade e o dirigismo contratual: o caso da Lei Ferrari, disponível em <https://revistas.pucsp.br/index.php/red/issue/download/1594/3>).

Gize-se que não se identifica na Lei n.º 6.729/79 qualquer dispositivo que autorize, em certames licitatórios, a delimitação do universo de eventuais fornecedores de veículos novos aos fabricantes e concessionários credenciados. E, ainda que houvesse, certamente não teria sido recepcionado pela Constituição Federal de 1988, em razão do evidente descompasso com o princípio da isonomia e as diretrizes do inciso XXI do art. 37, segundo o qual, ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes.

**Ministério do Desenvolvimento Regional****Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba
8ª Superintendência Regional**

No entendimento da impugnante, baseada no Código de Trânsito Brasileiro (Lei 9.503/97) e na Deliberação 64/2008 do CONTRAN, veículos "zero quilômetro" são aqueles ainda não registrados e licenciados perante o órgão de trânsito competente. Assim, nessa perspectiva, de acordo com a NISSAN: Logo, o primeiro emplacamento deverá ocorrer apenas em duas situações específicas, pela aquisição do veículo junto ao fabricante ou pela aquisição junto ao concessionário. Em qualquer outra situação o emplacamento será caracterizado como de um veículo seminovo. Somente o fabricante e as concessionárias podem comercializar veículos novos, já que somente esses emitem Nota fiscal diretamente para a Administração. (Grifo original) Sobre esse ponto, convém, inicialmente, gizar que a referida definição de veículo novo estabelecida pelo CONTRAN se aplica apenas "para efeito dessa Deliberação", a qual "Disciplina a inscrição de pesos e capacidades em veículos de tração, de carga e de transporte coletivo de passageiros, de acordo com os artigos 117, 230-XXI, 231-V e 231-X, do Código de Trânsito Brasileiro". Portanto, tal disposição não define veículo novo para efeito de contratações públicas, sendo mais consonante com a principiologia que rege a atuação administrativa conceber como novo o veículo que nunca tiver sido utilizado, com a quilometragem "zerada", tal como sustentado no âmbito da Controladoria Geral da União, na resposta ao Pedido de Impugnação nº 01 – PE nº 21/2014 (www.cgu.gov.br/...no21-2014/pedido-de-impugnacao-n-o-1-ubermac-final.doc). Compreende-se, assim, que, para a Administração pública, a simples transação formal de documentação não o descaracteriza como veículo novo. O que deve prevalecer nesse aspecto é o estado de conservação do bem, e não a quantidade de proprietários constantes de sua cadeia dominial.

Como apontado pela CGU, esse também é o entendimento do TJDF, verbis:

(...) Com efeito, o fato de o veículo ter sido transferido para a ré para posterior revenda ao consumidor final não basta para descaracterizar o bem como novo. A rigor, para ser 0 km, não é necessário que o veículo seja transferido diretamente do nome do fabricante ou de uma revenda concessionária para o consumidor. A mera transferência formal de domínio do bem para intermediários, por si só, não torna o bem materialmente novo em usado. O que deve prevalecer nesse aspecto é o estado de conservação do bem, e não o número de proprietários constantes de sua cadeia dominial.(...) "(Grifos Nossos).(Apelação Cível 20080110023148APC, Acórdão342.445, Relator Desembargador LÉCIO RESENDE, da 1ª Turma Cível)

Por fim, registre-se que o Tribunal de Contas da União - TCU se posiciona contrariamente à exigência de declaração de que determinada empresa licitante é distribuidora ou revendedora autorizada de determinado produto ofertado, como condição de habilitação ou de classificação, por falta de amparo legal e por constituir restrição ao caráter competitivo de licitação (Acórdãos ns. 355/2006, 539/2007, 423/2007, 1.729/2008, 1.281/2009, 1.979/2009, 2174/2011, todos do Plenário).

Vejamos: Nesse último aresto, onde se reproduz o entendimento pacificado da Corte, foi determinado ao Crea/SP que:

sob pena de anulação do Pregão Presencial n. 4/2011, adote, no prazo de 15 (quinze) dias, as medidas cabíveis com vistas à invalidação dos atos praticados na fase de habilitação do certame pelos quais foram desclassificados participantes em virtude do não-atendimento ao subitem 10.2.f.1 do edital, uma vez que tal exigência não tem fundamentação legal; 9.2.2. nas futuras licitações, abstenha-se de exigir dos licitantes a comprovação para os equipamentos que serão

fornecidos de que possuem autorização de comercialização e prestação dos serviços de assistência técnica, por meio de declaração específica emitida pelo respectivo fabricante ou por distribuidor; (Destaque não original)

DA CONCLUSÃO

Destarte, face ao exposto, entende-se que, neste ponto, deve ser negado provimento à impugnação da NISSAN DO BRASIL AUTOMÓVEIS LTDA, mantendo-se a ampla competitividade no certame, uma vez que a aplicação da Lei n.º 6.729/79 (Lei Ferrari) nas aquisições públicas de veículos novos, da forma defendida

**Ministério do Desenvolvimento Regional****Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba
8ª Superintendência Regional**

pela impugnante, no sentido de só poderem participar do Pregão Eletrônico nº39/2019 fabricantes e concessionários credenciados, afastando as revendas não credenciadas, atenta contra os princípios norteadores da Administração Pública, restringindo indevidamente o universo de potenciais fornecedores e mitigando as perspectivas de obtenção da proposta mais vantajosa ao interesse público, através de uma disputa de preços mais ampla.” - http://www1.dnit.gov.br/anexo/Anexo/Anexo_edital0039_19-03_11.pdf (on line 28/08/2020-16h30).

Destacamos que todos os argumentos jurídicos elencados pela Procuradoria Federal no parecer *supratranscrito* correspondem aos argumentos do signatário do presente parecer.

Assim, sem adentrar nas questões de mérito administrativo que são privativas da Autoridade Competente, opinamos pelo acolhimento das impugnações quanto ao item 5.8 do termo de referência, que é parte integrante do edital, ao tempo em que sugerimos a exclusão da exigência do fornecimento exclusivo por concessionária ou montadora, nos termos da fundamentação *supra*.

Att, 28/08/2020

Willame Monteiro Machado de Lobão Araújo

Chefe da 8 AJ