



INFORMAÇÃO Nº 050/2023 – SPA

UNIDADE AUDITADA: Executivo Municipal

MUNICÍPIO: Porto Alegre

**ADMINISTRADOR
RESPONSÁVEL:**

Sebastião de Araújo Melo

EXERCÍCIO EXAMINADO: 2023

PROCESSO Nº: 030127-0200/23-9

Esta informação visa atender à determinação exarada pelo Conselheiro-Relator no Processo de Representação nº 030127-0200/23-9 (peça 5508310).

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Trata-se de Representação autuada a partir de manifestação formulada pela empresa UNIÃO VEÍCULOS ESPECIAIS LTDA (peça 5503959), na qual aponta possíveis irregularidades no processamento do Pregão Eletrônico nº 458/2023 levado a efeito pelo Executivo Municipal de Porto Alegre, cujo objeto é a aquisição de veículo, tipo ambulância SAMU, para a Secretaria Municipal de Saúde.

A Representante, em apertada síntese, informa ser irregular a exigência de que a licitante vencedora/arrematante do certame deverá apresentar declaração do fabricante do veículo de que a transformadora da ambulância é homologada pelo fabricante, já que considera que mesmo havendo adaptações no veículo, não há que cogitar fato suscetível de causar perda da garantia contratual estabelecida pelo fabricante.

Referindo-se ao disposto no item 1.7, do documento de especificação técnica que acompanha o Edital:

Documento de Especificação Técnica

(.....)

1.7 - Equipamentos Obrigatórios, Acessórios básicos e Garantia do Fabricante:

(.....) Visando manter a garantia de fábrica mesmo após as transformações realizadas no veículo, o arrematante deverá apresentar declaração do fabricante do veículo de que a empresa transformadora da ambulância é homologada pelo fabricante.

Diante dos aspectos suscitados, a Representante requereu, dentre outras providências, que este Tribunal concedesse tutela de urgência para o fim de suspender os procedimentos atinentes ao processo licitatório decorrente do Pregão Presencial nº 458/2023.

O Edital havia estabelecido a data de 31/10/2023 para o recebimento das propostas.

Diante do pedido, o Conselheiro Relator assim se manifestou (peça 5508310):



Antes de qualquer deliberação, determino que este expediente seja encaminhado à Supervisão de Auditoria competente, para: (a) informar se a licitação já está submetida à auditoria da Casa; (b) manifestar-se a respeito da pertinência do pleito, examinando, inclusive, se a demanda é da competência deste Tribunal de Contas ou se busca tutela de interesses de natureza privada; e (c) opinar acerca da necessidade ou não de ser autuado expediente específico para análise desse tema.

ANÁLISE TÉCNICA

Passa-se à análise técnica à ótica do mérito impugnado bem como à luz da competência desta Corte de Contas em matérias desta espécie.

A licitação em epígrafe já havia sido analisada preliminarmente durante procedimento de acompanhamento previsto no IN TCE 05/2021, nos autos da Auditoria TCE nº 765/2023. Na oportunidade, registrou-se não haver indícios de sobrepreço e que o certame fora suspenso em 25/09/2023 para alteração do quantitativo de veículos licitados.

O procedimento licitatório foi retomado em 18/10 com a publicação de edital de reinício, estabelecendo um aumento na quantidade de ambulâncias a serem adquiridas, totalizando um montante estimado de R\$ 4.767.898,08. A abertura das propostas foi aprazada para 31/10.

Houve impugnações por parte das participantes, inclusive quanto ao item que trata da exigência de declaração do fabricante do veículo de que a transformadora da ambulância é homologada pelo fabricante, ora em análise.

O jurisdicionado deliberou acerca dessa impugnação esclarecendo, em síntese, que :

- A exigência de documentação que comprove a garantia de fábrica mesmo após as transformações realizadas no veículo e a exigência da declaração do fabricante do veículo de que a empresa transformadora da ambulância é homologada pelo fabricante são imprescindíveis para a manutenção, bom funcionamento e segurança do veículo, devendo ser atendido conforme solicitado. A definição desse critério visa garantir a eficácia, eficiência e segurança durante os atendimentos em situações de emergência.

- A definição desse critério visa garantir a eficácia, eficiência e segurança durante os atendimentos em situações de emergência. - Esta solicitação tem como objetivo resguardar o Município quanto à manutenção da garantia de fábrica do veículo, em decorrência das transformações exigidas. A garantia contratual não cobre as consequências de transformações ou alterações realizadas por empresas não homologadas pelo fabricante.

- À Administração Pública compete estabelecer, na descrição no Edital, critérios mínimos de qualidade e funcionamento. A exigência do item visa manter a garantia do veículo, assegurando que esta não reste comprometida. Sendo assim, entendemos que a exigência é legal, e atende plenamente às necessidades da Administração, estando em consonância com os princípios norteadores dos procedimentos licitatórios, notadamente da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa, razão pela qual confirmamos sua manutenção no Edital. Há que se ressaltar que, em Termo de Referência elaborado pelo Ministério da Saúde é solicitada idêntica documentação:

JULGAMENTO: Em face do acima exposto, com a manifestação da área técnica do órgão requisitante dos veículos, responsável pela elaboração das especificações técnicas anexas ao Edital, indefiro a impugnação apresentada por Mabelê Veículos Especiais Ltda.



Submetendo a demanda aos requisitos da Resolução nº 1.120/2020 do TCE/RS que regulamenta o processamento de denúncias e representações formuladas perante o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, verifica-se que não se trata de demanda que visa apenas a tutela de interesses de natureza privada, visto que as exigências contidas no Edital possuem o potencial de prejudicar o interesse público do certame, o que será analisado a seguir.

1. Dispensa da Exigência de Declaração do Fabricante e Garantia de Fábrica

A exigência de apresentação de declaração do fabricante do veículo atestando que a empresa transformadora da ambulância é homologada pelo fabricante, prevista no item 1.7 do edital de licitação para aquisição de ambulâncias pelo Município de Porto Alegre, de acordo com a jurisprudência, é uma medida que visa garantir a manutenção, bom funcionamento e segurança do veículo. No entanto, essa exigência pode ser considerada excessiva, pois não é necessária para preservar a garantia de fábrica do veículo.

De acordo com a legislação pertinente, especialmente a Lei Federal 9.503/97 (CTB) e a Resolução CONTRAN nº 916 DE 28/03/2022, os veículos transformados, como ambulâncias, devem obedecer a padrões específicos de segurança e regulamentação. Essas normas são regulamentadas pelo INMETRO e pelo DENATRAN, que são os órgãos competentes para conferir, autorizar e certificar que o veículo transformado está apto a ser utilizado como ambulância:

Art. 4º Para a realização de modificação em veículo já registrado, exige-se:

I - prévia autorização da autoridade responsável pelo registro e licenciamento do veículo, conforme dispõe o art. 98 do CTB;

II - obtenção de novo código de marca/modelo/versão e emissão de CAT junto ao órgão máximo executivo de trânsito da União, quando se tratar das modificações previstas no Anexo IV.

III - realização de inspeção de segurança veicular para emissão do Certificado de Segurança Veicular (CSV), expedido por Instituição Técnica Licenciada (ITL) em atendimento ao art. 106 do CTB, respeitadas as disposições constantes nos Anexos IV e V.

Portanto, o fato de a transformação ser realizada por uma empresa homologada pelo fabricante do veículo não é uma salvaguarda de que o veículo manterá a garantia de fábrica.

A garantia de fábrica é um direito do consumidor, que é assegurado pelo Código de Defesa do Consumidor (CDC). O CDC prevê que o consumidor perde o direito à garantia contratual quando modifica o produto sem a autorização do fornecedor. No entanto, essa regra não se aplica aos veículos transformados em ambulâncias. Isso porque as transformações realizadas em veículos para torná-los ambulâncias são necessárias para atender às especificações do Ministério da Saúde. Portanto, essas transformações não podem ser consideradas como alterações no produto, nos termos do CDC.

Além disso, o licenciamento, registro e primeiro emplacamento do veículo transformado são efetuados diretamente ao Município. Isso significa que o veículo, mesmo transformado em ambulância, permanece dentro dos padrões estabelecidos pelo fabricante.



Nesse sentido, a exigência de apresentação de declaração do fabricante do veículo atestando que a empresa transformadora da ambulância é homologada pelo fabricante é uma medida excessiva, pois não é necessária para preservar a garantia de fábrica do veículo.

A legislação aplicável, como a Portaria 190/09 do DENATRAN, deve ser interpretada de maneira a conciliar as normativas de transformação com a preservação da garantia de fábrica. Em suma, a exigência de apresentação de declaração do fabricante do veículo atestando que a empresa transformadora da ambulância é homologada pelo fabricante pode ser dispensada.

Além dos argumentos acima, é importante ressaltar que o órgão competente que confere, autoriza e certifica que o veículo transformado está apto a ser utilizado como ambulância não é a montadora do veículo, mas sim o INMETRO e o DENATRAN:

Portaria DENATRAN 190/2009:

§ 6º Para os fabricantes, importadores, encarroçadores e transformadores de veículos que não possuem sistema de gestão de qualidade certificado por Organismo acreditado pelo INMETRO ou por Organismo acreditado por órgão acreditador signatário de acordo de reconhecimento mútuo estabelecido com o INMETRO, à concessão do código específico de marca/modelo/versão, será exigida também a apresentação do Comprovante de Capacitação Técnica - CCT que deverá ser emitido, exclusivamente, por Instituição Técnica Licenciada - ITL, acreditada pelo INMETRO e licenciada pelo DENATRAN.

Isso significa que a montadora do veículo não tem qualquer controle sobre as transformações realizadas no veículo, nem sobre a sua conformidade com as especificações do Ministério da Saúde. A declaração da montadora do veículo, por isso, não é um documento que ateste a conformidade do veículo transformado com as especificações do Ministério da Saúde.

Em conclusão, a exigência de apresentação de declaração do fabricante do veículo atestando que a empresa transformadora da ambulância é homologada pelo fabricante é uma medida excessiva e desnecessária.

2. Ausência de Exigências de Qualificação de Concessionário e Carta de Solidariedade

A Representante apresenta diversos precedentes jurisprudenciais, incluindo os desta Corte de Contas e de outras instâncias, que supostamente respaldam os argumentos de que as exigências do edital de abertura são restritivas ao competitivo. Vejamos:

Processo TCE nº 028777-0200/23-9 Órgão: PM DE GRAVATAÍ

Editais de Licitação nº 297/2023 exige, na cláusula 7.1.3, o cumprimento da Lei Ferrari. Quanto a tal, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo já decidiu nesse sentido, no acórdão proferido no Processo TC-011589/989/17-7: Não há na Lei 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.

Acórdão 1510/2022 Plenário - TCU (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 (Lei Ferrari) para restringir o fornecimento de veículos apenas por concessionárias, impedindo a participação de revendedoras nos procedimentos licitatórios.



No entanto, é importante destacar que o Edital do Pregão Eletrônico nº 458/2023 **não estabeleceu a qualificação de concessionário como requisito para a participação no certame**. O foco da exigência recaiu sobre a apresentação da declaração do fabricante do veículo, evidenciando a ênfase na homologação da empresa transformadora da ambulância.

A participação efetiva, por exemplo, da empresa MANUPA COMERCIO EXPORTACAO IMPORTACAO DE EQUIPAMENTOS E VEICULOS ADAPTADOS LTDA, que não opera como concessionária de veículos, confirma a inexistência da imposição desse critério específico.

Assim, contrariando a alegação da Representante sobre a conformidade dos precedentes, observa-se que o Edital não respalda a necessidade de qualificação como concessionário para participação no certame.

A exigência, portanto, restringe-se à declaração do fabricante, alinhando-se a uma abordagem mais técnica e focada na segurança dos veículos, evidenciando a intenção do órgão licitante de assegurar a aquisição de ambulâncias em conformidade com esses parâmetros.

3. Possíveis Prejuízos ao Interesse Público

Em sua petição, a Representante afirma que (peça 5503959, p. 21):

[...] o edital de licitação criou um óbice quase que intransponível, sobretudo porque a declaração do fabricante do veículo de que a empresa transformadora da ambulância é homologada pelo fabricante (congênere da carta de solidariedade) é documento de difícil acesso, sendo cediço que somente um seleto grupo de concessionárias conseguem referido documento junto aos fabricantes, situação essa que põe em xeque a participação de empresas multimarcas no certame.

Em análise da demanda apresentada pela Representante, constata-se que a exigência contida no Pregão Eletrônico nº 458/2023, referente à apresentação da declaração do fabricante atestando a homologação da empresa transformadora da ambulância não resultou em prejuízo relevante ao interesse público, não justificando a sua suspensão ou anulação.

Primeiramente, vale ressaltar que o certame em questão testemunhou a participação ativa de mais de 11 empresas de diferentes estados, com efetiva apresentação de propostas, o que denota um nível substancial de concorrência.

A presença de uma pluralidade de licitantes sugere que as condições estabelecidas no edital foram compreendidas e aceitas por uma variedade de participantes, indicando que a exigência da declaração do fabricante não se apresentou como uma barreira impeditiva para a competição.

Adicionalmente, é relevante destacar que a ampla concorrência gerou resultados positivos do ponto de vista financeiro. A obtenção de uma redução significativa de mais de 26% sobre o preço de referência estabelecido evidencia que o processo licitatório foi eficaz na promoção da eficiência econômica¹. Essa considerável diminuição de custos reforça a ideia de

¹ O Pregão Eletrônico nº 458/2023 ainda não está concluído, restando a realização da disputa de desempate prevista na LC 126/2006.



que as condições impostas pelo edital foram efetivas em estimular propostas mais vantajosas para o órgão licitante, representando, assim, uma economia substancial de recursos públicos:

Licitantes/Propostas				
Alterar	Fornecedor	CPF/CNPJ	Data da Proposta	Preço Proposto ↑
	MANUPA COMERCIO EXPORTACAO IMPORTACAO DE EQUIPAMENTOS E VEICULOS ADAPTADOS LTDA	03.093.776/0014-06	31/10/2023	3.516.000,00
	SMART VEICULOS LTDA	37.508.677/0001-45	31/10/2023	3.684.000,00
	NOVO HORIZONTE COMERCIO E SERVICOS LTDA	51.552.005/0001-68	31/10/2023	3.792.000,00
	IESA VEICULOS LTDA	01.304.136/0017-15	31/10/2023	4.487.880,00
	BELISA COMERCIO E SERVICOS LTDA	31.479.773/0001-26	31/10/2023	4.523.999,88
	Mecasul Auto Mecanica SA	88.616.776/0002-62	31/10/2023	4.546.800,00
	ECS COMERCIO DE VEICULOS E EQUIPAMENTOS LTDA	08.206.867/0001-00	31/10/2023	4.581.360,00
	TCA TRANSFORMACOES VEICULARES LTDA	08.389.661/0001-62	31/10/2023	4.671.600,00
	NIVEL 1 SOLUCOES AUTOMOTIVAS LTDA	40.975.251/0001-06	31/10/2023	4.767.898,08
	SAVAR VEICULOS LTDA	92.889.070/0001-60	31/10/2023	5.160.000,00
	JVS COMERCIO LTDA	45.924.267/0001-03	31/10/2023	6.600.000,00

1 - 11

Fonte: Licitacon – Sistema TCE/RS

Portanto, conclui-se que, embora a Representante apresente argumentos contrários à exigência em questão, a mesma não se revelou materialmente prejudicial ao interesse público. No caso concreto, a participação expressiva e a obtenção de propostas mais vantajosas indicam que o edital foi eficaz em alcançar seus objetivos, promovendo a competitividade e garantindo a contratação de ambulâncias de maneira eficiente e econômica.

Nesse sentido, o TCU inseriu na PORTARIA-SEGECEX Nº 12/2016 a seguinte diretiva:

Não se inserem nas competências do TCU solucionar controvérsias instaladas no âmbito de contratos administrativos firmados entre seus jurisdicionados e terceiros, ou ainda prolatar provimentos em substituição às tutelas jurisdicionais reclamadas por particulares para a salvaguarda de seus direitos e interesses subjetivos, salvo se, de forma reflexa, afetarem o patrimônio público ou causarem prejuízo ao erário (Acórdão 332/2016-TCU-Plenário).

(Grifo nosso)

Destaca-se que tais demandas deveriam trazer elementos que caracterizassem a existência de risco altamente provável de **comprometimento grave ao interesse público**, que justificaria e legitimasse a movimentação do aparato de controle externo.

Ou seja, as razões trazidas pela demanda devem evidenciar que os atos impugnados são aptos a **restringir significativamente o competitivo** e que, sem a intervenção do Tribunal de Contas, o resultado será fatalmente uma **contratação antieconômica**.

Inclusive cabe destacar que o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul tem primado pela utilização racional, planejada e otimizada de seus quadros de fiscalização, pautando sua atuação, maximamente, em critérios de materialidade, criticidade, relevância e



oportunidade. Portanto, ganha importância a constatação de que a eventual não aderência de itens editalícios a determinados parâmetros, mas sem que isso tenha aptidão de causar redução significativa do número de potencial competidores e, por essa via, prejuízo ao interesse público, não deve receber os recursos fiscalizatórios desta Corte de Contas.

Ademais, uma possível anulação dos atos já praticados implicaria em uma provável demora ainda maior na aquisição das ambulâncias, que tem o condão de garantir um serviço adequado ao Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU 192) de Porto Alegre, o que resultaria em *periculum in mora* reverso, ou seja, a consequência disso mostra-se mais gravosa ao interesse público.

Sobre este instituto:

Em outros termos, os requisitos do fumus boni iuris e do periculum in mora, assim como a ausência de perigo de irreversibilidade para o caso de tutela antecipada, devem ser sempre constatados em perfeita consonância com a efetiva presença do condicionante inafastável da não produção do denominado periculum in mora inverso (a concretização de grave risco de ocorrência de dano irreparável, ou de difícil reparação, contra o demandado ou terceiro, como consequência direta da própria concessão da tutela provisória deferida ao demandante).²

CONCLUSÕES

Feita a análise dos fatos e argumentos referidos pelo Representante conclui-se:

a) No que se refere à pertinência do pleito, entende-se por desarrazoado em razão das justificativas já mencionadas, bem como verifica-se inoccorrência de falhas com gravidades suficientes para recomendar a anulação do certame ou a indicação de má gestão de recursos públicos que poderiam ensejar uma medida acautelatória;

b) Recomenda-se que a PM de Porto Alegre se abstenha de exigir a declaração do fabricante do veículo de que a transformadora da ambulância é homologada pelo fabricante, prevista no item 1.7 do documento de especificação técnica nas próximas aquisições de ambulâncias;

c) Reiteram-se os riscos do *periculum in mora* reverso, em uma possível anulação do presente feito;

d) Por fim, infere-se não haver elementos, na presente demanda, ensejadores da concessão da tutela pretendida pelos motivos também já explanados.

ADMINISTRADORES RESPONSÁVEIS

Gestor	Período de Gestão
Sebastião de Araújo Melo	01/01/2021 a 31/12/2024

É a Informação.

²FRIEDE, Reis. Do periculum in mora inverso (reverso) à luz do CPC/15. 2019. DieitoNet. Disponível em: <https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/11059/Do-periculum-in-mora-inverso-reverso-a-luz-do-CPC-15>. Acesso em: 14/11/2023.



Processo:	030127-0200/23-9
Órgão:	PM DE PORTO ALEGRE
Matéria:	Representação
Interessado:	Sebastião de Araújo Melo

Vistos em Gabinete.

I – Trata-se de Representação apresentada pela empresa UNIÃO VEÍCULOS ESPECIAIS LTDA em vista de possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico nº 458/2023, promovido pelo Executivo de Porto Alegre, destinado a aquisição de veículo, tipo ambulância SAMU, para a Secretaria Municipal de Saúde.

Alega a Demandante que o edital apresenta exigências indevidas que restringem a competitividade do certame. Solicita a suspensão da licitação.

II - Submetido o expediente a exame pela Supervisão de Auditoria, sobreveio a Informação nº 50/2023 – SPA.

Após analisar os documentos acostados pela Representante, o aludido informe técnico conclui:

a) No que se refere à pertinência do pleito, entende-se por desarrazoado em razão das justificativas já mencionadas, bem como verifica-se inoccorrência de falhas com gravidades suficientes para recomendar a anulação do certame ou a indicação de má gestão de recursos públicos que poderiam ensejar uma medida acautelatória;

b) Recomenda-se que a PM de Porto Alegre se abstenha de exigir a declaração do fabricante do veículo de que a transformadora da ambulância é homologada pelo fabricante, prevista no item 1.7 do documento de especificação técnica nas próximas aquisições de ambulâncias;

c) Reiteram-se os riscos do *periculum in mora* reverso, em uma possível anulação do presente feito;

d) Por fim, infere-se não haver elementos, na presente demanda, ensejadores da concessão da tutela pretendida pelos motivos também já explanados.



III – Acolho as conclusões da Informação nº 50/2023 – SPA (peça 5539915), de modo que **indefiro a cautelar pleiteada** e, com base nos artigos 9º e 12 da Resolução TCE/RS nº 1.120/2020, ordeno o **arquivamento** deste expediente. Além disso, **recomendo** ao atual Gestor que, em futuros certames similares ao ora tratado, se abstenha de exigir a declaração do fabricante do veículo de que a transformadora da ambulância é homologada pelo fabricante.

Cientifique-se o Ministério Público de Contas.

Publique-se.

Porto Alegre, 13 de dezembro de 2023.

Conselheiro Renato Azeredo,
Relator.