



Protocolo nº: 007276/2025

Pregão Presencial nº: 0015/2025

Impugnante: KAWWA SERVIÇOS E EMPREENDIMENTOS LTDA

Assunto: Impugnação Edital Licitação

Data: 17/02/2025



O Ilmo. Sr. Pregoeiro solicita a elaboração de parecer jurídico acerca do pedido de impugnação ao certame, versando sobre exigência previstas no instrumento convocatório.

Tendo o pedido de impugnação protocolado em 27/11/2025 (quinta-feira), evidenciada sua tempestividade, cuja sessão pública de lances será no dia 02 de dezembro (terça-feira).

PREFEITURA  
CARMO  
É o relatório.

COMPROMISSO COM O PRESENTE  
I - CONSIDERAÇÕES INICIAIS:  
VISÃO PARA O FUTURO

Prefacialmente, é preciso lembrar que esta manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe.





Incube a esta Procuradoria prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração Pública Municipal, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa.

## II- DA INEXISTÊNCIA DE EFEITO SUSPENSIVO À IMPUGNAÇÃO -

Preliminarmente, não há que se esclarecer que a referida impugnação não tem efeito de recurso, portanto, não há que se falar em suspensão das etapas do certame, tampouco sua remessa a autoridade superior.

A impugnação não possui efeito suspensivo e caberá ao Agente de Contratação, auxiliado pelos responsáveis pela elaboração do edital e dos anexos, decidir sobre a impugnação no prazo de três dias úteis, contado do data de recebimento da impugnação.

## III – DA FUNDAMENTAÇÃO:

Registre-se que a mesma empresa Impugnante Kawwa Serviços e Empreendimentos Ltda já havia anteriormente protocolado Representação junto ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – TCE/RJ, Processo nº 215.164-1/2025, restringindo-se a um único







argumento, qual seja, a alegada necessidade de inclusão, no edital, de licença ambiental específica para execução dos serviços.

A Administração, ciente da pertinência técnica do requisito, acolheu a orientação do TCE/RJ, promovendo a imediata adequação do edital. O Tribunal, por sua vez, determinou a inclusão da exigência ambiental, o que foi integralmente observado pelo órgão gestor.

Ocorre que, após a republicação do instrumento convocatório, a empresa impugnante apresenta nova impugnação, agora sustentando novos argumentos, diversos daqueles anteriormente submetidos à apreciação do TCE/RJ.

### III. 1-) Da preclusão consumativa e da boa-fé objetiva do licitante

Observa-se que a empresa impugnante, ao apresentar Representação Processo nº 215.164-1/2025 ao TCE/RJ, limitou-se a discutir apenas um ponto do edital, mesmo tendo tido plena oportunidade para avaliar o instrumento convocatório de forma integral.

A conduta adotada pela impugnante configura hipótese de preclusão consumativa, instituto aplicável também no âmbito administrativo, impedindo que o interessado apresente, de forma fracionada e sucessiva, novos questionamentos sobre o mesmo edital, quando já o fez anteriormente.





O princípio da **boa-fé objetiva** previsto no art. 5º, IV e art. 11 da Lei 14.133/2021 exige comportamento leal e colaborativo dos licitantes, vedando expedientes que retardem ou tumultuem o procedimento licitatório.

A fragmentação de impugnações apresentando-se argumentos de forma parcelada contraria o dever de coerência e lealdade, podendo prejudicar a celeridade e eficiência da contratação pública.

### III.2-) Da vedação ao comportamento contraditório (*venire contra factum proprium*)

Ao optar por uma Representação ao TCE/RJ com somente um questionamento a impugnante revela que já havia analisado o edital. A apresentação posterior de novos pontos, somente após a alteração determinada pelo Tribunal, caracteriza comportamento contraditório, o que o ordenamento jurídico não admite.

O *venire contra factum proprium* corolário da boa-fé objetiva, impede que um licitante adote postura que gere instabilidade ou imprevisibilidade ao certame, sobretudo quando sua atuação anterior indicava que não possuía outras objeções ao edital.

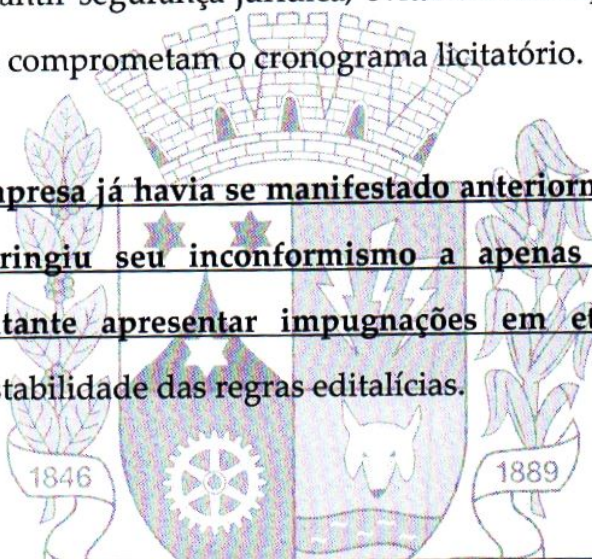




### III.3-) Da tempestividade e da estabilidade do edital

A Lei 14.133/2021 fixa prazo para impugnação de edital. Tais prazos visam garantir segurança jurídica, evitando alterações sucessivas e injustificadas que comprometam o cronograma licitatório.

A empresa já havia se manifestado anteriormente, dentro do prazo, mas restringiu seu inconformismo a apenas um item. Não compete ao licitante apresentar impugnações em etapas, pois isso inviabilizaria a estabilidade das regras editalícias.



### III.4-) Da regularidade do edital após adequação ao TCE/RJ

A Administração cumpriu integralmente a determinação do TCE/RJ, motivo pelo qual a excepcional reabertura de prazo decorreu apenas da necessidade de republicação com a exigência ambiental.

Todavia, isso não autoriza o licitante a inaugurar ampliação ilimitada dos fundamentos de impugnação, sob pena de burla ao prazo legal e à preclusão.

MUNICÍPIO DO CARMO  
Daniel de Castro Soares  
Procurador Geral do Município  
Port. 017/2026







A nova impugnação, portanto, não se reveste de legitimidade temporal, devendo ser não conhecida por violação aos princípios da boa-fé e da preclusão.

**III.5-) Da análise subsidiária dos novos argumentos (caso se entenda por conhecê-los)**

Ainda que se admitisse, em caráter subsidiário e excepcional, o conhecimento parcial da impugnação, verifica-se que os novos argumentos não apontam ilegalidades concretas como passaremos a expor e não decorrem das alterações feitas por determinação do TCE/RJ.

Assim, mesmo no mérito, não merecem acolhimento, como veremos abaixo.

**IV – DO MÉRITO DA IMPUGNAÇÃO:**

**IV.1-) Da ausência de exigência de posse antecipada do equipamento**

A impugnação parte de premissa equivocada: o edital não exige posse prévia, propriedade, domínio ou disponibilização imediata do maquinário.

MUNICÍPIO DO CARMO  
Daniel de Castro Soares  
Procurador Geral do Município  
Port. 017/2026







O instrumento convocatório apenas estabelece que, para fins de habilitação, a licitante deve comprovar capacidade técnica operacional para disponibilizar retroescavadeiras com até 05 anos de fabricação no momento da execução contratual.

Isso é inteiramente compatível com o art. 67 da Lei nº 14.133/2021, que autoriza exigências relacionadas à capacidade operacional necessária à perfeita execução do objeto.

A Administração não exige que o equipamento já esteja comprado, locado ou contratado, e tampouco exige documentos de propriedade ou contrato de pré-locação, o que seria vedado.

Exige-se apenas comprovação de aptidão técnica, usualmente demonstrada por atestados, declarações, CATs ou outros documentos previstos no edital.

Portanto, não prospera o argumento de que o edital impediria a participação de empresas que utilizem contratos de locação, pois a exigência recai sobre a capacidade, não sobre a propriedade ou imediata disponibilidade.

Assim, a Lei de Licitações e Contratos autoriza expressamente que o edital contenha exigências de habilitação técnica compatíveis com a complexidade do objeto (arts. 11 e 67).

MUNICÍPIO DO CARMO  
Daniel de Castro Soares  
Procurador Geral do Município  
Port. 017/2026







O art. 5º determina que toda contratação deve observar planejamento, gestão de riscos e eficiência, permitindo a adoção de critérios objetivos para evitar inexecução e paralisação de serviços essenciais.

A doutrina é clara ao reconhecer a legitimidade dessa vinculação técnica. Marçal Justen Filho assinala:

*"O edital pode e deve estabelecer requisitos objetivos que assegurem a execução adequada do objeto, inclusive padrões mínimos de desempenho e características técnicas vinculadas ao risco da contratação."*  
(Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 2ª ed., Forense, 2022)

Nesta senda, Floriano de Azevedo Marques Neto reforça que:

*"A Administração pode restringir o universo de potenciais fornecedores quando a restrição corresponder a exigências técnicas indispensáveis à adequada execução do contrato."* (Regime Jurídico das Contratações Administrativas, Malheiros, 2021)

Em contratos envolvendo maquinário pesado é notório que a idade é fator determinante para:







- A) maior incidência de falhas;
- B) necessidade de manutenção corretiva;
- C) menor eficiência operacional;
- D) maior consumo de combustível;
- E) risco de paralisação da prestação do serviço.

Não se trata de exigência aleatória, mas de critério técnico objetivo, amparado em análise da área demandante e baseado no risco inerente ao serviço.

#### IV.2-) Da razoabilidade da exigência de idade máxima do equipamento

A Administração pode, e deve, fixar requisitos técnicos para assegurar a adequada prestação do serviço e a continuidade operacional da frota, especialmente em contratos cujo desempenho está diretamente vinculado à eficiência mecânica das máquinas, como é o caso do serviço de recolhimento de entulho.

A limitação da idade máxima dos equipamentos não é arbitrária, mas decorre:

  
MUNICÍPIO DO CARMO  
Daniel de Castro Soares  
Procurador Geral do Município  
Port. 017/2025







- A) Do interesse público primário, de assegurar a execução do contrato com máquinas de maior confiabilidade, menor índice de falhas e menor tempo de manutenção;
- B) Da natureza contínua e essencial dos serviços, que não podem ser interrompidos por falhas mecânicas reiteradas;
- C) Da relação direta entre idade do equipamento e probabilidade de avarias, conforme dados amplamente reconhecidos no setor;
- D) Da busca pela economicidade, já que equipamentos demasiadamente antigos geram custos indiretos ao erário, como retrabalho, atrasos, interrupções e necessidade de substituições emergenciais.

A jurisprudência é consolidada no sentido de admitir a fixação de padrões mínimos de desempenho, inclusive limites de idade de veículos e máquinas, desde que vinculados ao objeto e sem exigir propriedade antecipada, o que não ocorre no presente edital:

– TCU, Acórdão 2.622/2013 – Plenário

É lícito estabelecer idade máxima de veículos ou equipamentos, desde que a restrição seja técnica, proporcional e fundamentada.







– TCU, Acórdão 1.214/2019 – Plenário

A restrição de idade de frota não viola a competitividade quando estiver relacionada ao interesse público e à eficiência da prestação do serviço.

– TCU, Acórdão 3.236/2016 – 1ª Câmara

Limites de idade são legítimos quando evitam risco de descontinuidade do serviço e excesso de manutenção.

– TCE/RJ – Processo nº 204.142-1/2018

O Tribunal reconheceu a legalidade de exigir idade máxima de veículos em serviços de coleta e transporte, desde que vinculada à eficiência operacional e à continuidade do serviço.

Esses precedentes demonstram que o critério de idade é amplamente aceito na jurisprudência de controle externo, desde que fundamentado, como ocorre no caso concreto.

Assim, não há ilegalidade ou restrição indevida.

COMPROMISSO COM O PRESENTE,  
VISÃO PARA O FUTURO

MUNICÍPIO DO CARMO  
Daniel de Castro Soares  
Procurador Geral do Município  
Port. 017/2026







#### IV.3-) Da inexistência de restrição excessiva à competição

A exigência não viola o caráter competitivo do certame porque não impede a participação de empresas que utilizam locadores de máquinas ou firmam contratos futuros assim como não exige, propriedade apenas aptidão técnica.

O certame adota critério de idade amplamente usual em licitações de serviços contínuos com uso de maquinário pesado e o limite de 05 anos é proporcional, razoável e plenamente compatível com os padrões do setor.

O requisito de idade do equipamento decorre exatamente dessa gestão de riscos. Portanto, não há violação à competitividade.

#### IV.4-) Da inexistência de exigência de posse ou propriedade prévia

O argumento de que a exigência de idade máxima implica "posse prévia" não procede.

O edital não exige propriedade, tampouco o prévio contrato de locação. Exige apenas que os equipamentos atendam às condições técnicas.

MUNICÍPIO DO CARMO  
Daniel de Castro Soares  
Procurador Geral do Município  
Port. 017/2028







O TCU possui entendimento consolidado sobre isso:

– TCU, Acórdão 1.793/2011 – Plenário

*“É vedado exigir prova de propriedade antecipada do bem. Todavia, é lícito exigir demonstração de capacidade técnica para fornecê-lo conforme as especificações do edital.”*

– TCU, Acórdão 2.057/2013 – Plenário

*“As exigências de habilitação devem se restringir à aptidão técnica, não sendo obrigatório possuir o bem antes da adjudicação.”*

Portanto, o requisito editalício não exige posse antecipada, apenas capacidade técnica futura, o que é legal.

**IV.5-) Da razoabilidade e proporcionalidade do limite de 05 anos**

A Administração possui discricionariedade técnica para definir parâmetros mínimos, desde que fundamentados.

O limite de 05 anos é padrão no setor de limpeza, terraplenagem e operação de máquinas pesadas, sendo adotado por diversos municípios em editais de limpeza urbana e órgãos estaduais em contratos de manutenção viária.





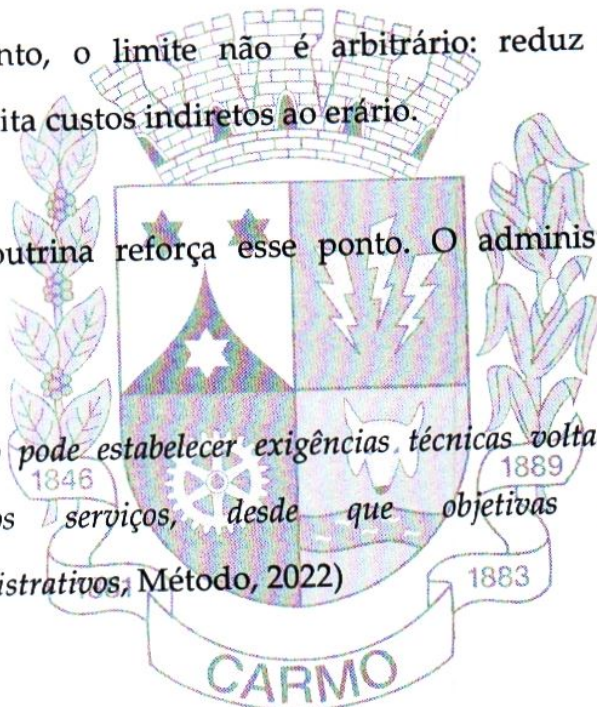


Sua adoção decorre da chamada "curva de manutenção", largamente reconhecida em engenharia mecânica, segundo a qual a partir do 5º ano há aumento expressivo no risco de falhas, justificando plenamente o parâmetro técnico.

Portanto, o limite não é arbitrário: reduz risco, assegura continuidade e evita custos indiretos ao erário.

A doutrina reforça esse ponto. O administrativista Rafael Oliveira afirma:

"A Administração pode estabelecer exigências técnicas voltadas à eficiência e continuidade dos serviços, desde que objetivas e justificadas."  
(Contratos Administrativos, Método, 2022)



## P R E F E I T U R A **CARMO**

### V - CONCLUSÃO:

Diante do exposto, esta Procuradoria opina:

- 1) Pelo não conhecimento da nova impugnação, considerando a ocorrência de preclusão consumativa e o dever de boa-fé objetiva e de comportamento coerente, assim como a inexistência de novos elementos que justifiquem o reexame do edital além do ponto já decidido pelo TCE/RJ.







2) Subsidiariamente, caso a autoridade competente entenda por analisar o mérito, recomenda-se o não provimento dos novos argumentos, por ausência de irregularidades e por não guardarem relação com a alteração determinada pelo Tribunal de Contas, mantendo-se integralmente a exigência de comprovação de capacidade técnica para disponibilização de retroescavadeiras com até 05 anos de fabricação, posto que a exigência é:

- legal, com fundamento nos arts. 5º, 11, 14, 54 e 67 da Lei 14.133/2021;
- doutrinariamente respaldada (Justen Filho, Floriano, Rafael Oliveira);
- jurisprudencialmente autorizada (TCU e TCE/RJ);
- proporcional e compatível com a natureza do objeto;
- não impõe posse antecipada dos equipamentos;
- não restringe a competitividade, mas garante eficiência, continuidade e menor risco contratual.

Salvo melhor juízo, é o Parecer, que ora submeto à apreciação superior.

**Daniel de Castro Soares**

Procurador Geral do Município

Portaria nº 017/2025

