



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).

CARMO
O relatório.

COMMITMENTO
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 enigmafe.





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:

**COMPROMISSO COM O PRESENTE,
VISÃO PARA O FUTURO**

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.

COMPROMISSO COM O PRESENTE,
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.

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



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.

PREFEITURA
CARMO
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)

COMPROMISSO COM O PRESENTE,
VISÃO PARA O FUTURO

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.

COMPROMISSO COM O PRESENTE,
A limitação da idade máxima dos equipamentos não é arbitrária, mas decorre:

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





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
Ass. 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

CARMO
COMPROMISSO COM O PRESENTE,
VISÃO PARA O FUTURO

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. 017/2026





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

CARMO
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.



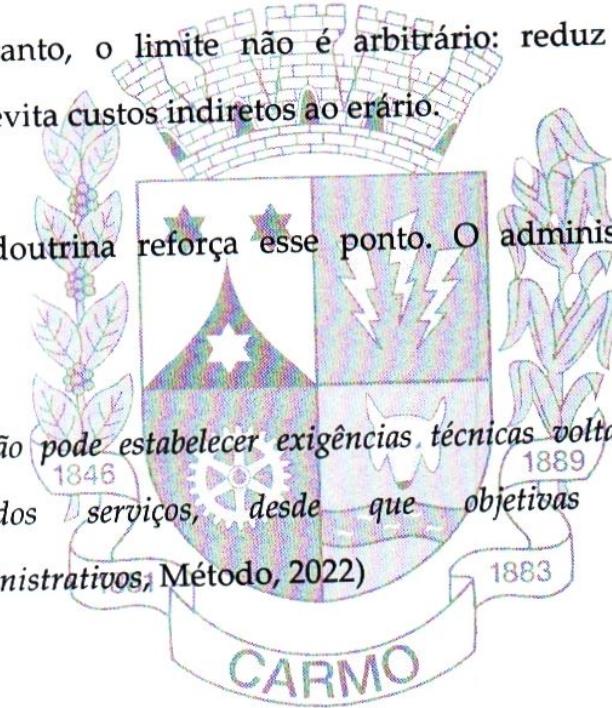
Sua adoção decorre da chamada "curva de manutenção", largamente reconhecida em engenharia mecânica, segundo a qual a partir do 5º ano há aumento expressivo no risco de falhas, justificando plenamente o parâmetro técnico.

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 V - CONCLUSÃO: R A

CARMO

Diante do exposto, esta Procuradoria opina:

COMPROMISSO COM O PRESENTE,

VISÃO PARA O FUTURO

- 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.

MUNICÍPIO DO CARMO
Daniel de Castro Soares
Procurador Geral do Município
01/07/2026

PREFEITURA
CARMO
COMPROMISSO COM O PRESENTE,
VISÃO PARA O FUTURO





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.

superior.

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

COMPROMISMO COM O PRESENTE,
VISÃO PARA O FUTURO

Daniel de Castro Soares

Procurador Geral do Município

Portaria nº 017/2025

