

PREFEITURA MUNICIPAL DE CARMO

ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PARECER

Processo	Processo Administrativo nº 005748/2025
Referência	Pregão Presencial nº 0008/2026, Edital nº 0041/2026
Objeto do certame	Contratação de empresa especializada para prestação de serviços de transporte coletivo municipal, na modalidade tarifa zero, no Município de Carmo e em seus distritos
Impugnante	Viação Carmense Ltda. (Cidade Bela), CNPJ nº 32.572.679/0001-80
Assunto	Impugnação ao edital cumulada com pedido de esclarecimentos (itens 8.1 e 8.9 do Termo de Referência e ausência de exigência de garantia contratual)

Pregão Presencial. Transporte coletivo municipal. Impugnação ao edital. Qualificação técnico-operacional. Atestado de capacidade técnica restrito a órgão ou entidade da Administração Pública Municipal. Restrição sem amparo no art. 67, II, da Lei nº 14.133/2021 e contrária ao art. 9º, I, "a", do mesmo diploma. Contradição com o item 8.1 do Termo de Referência. Garantia contratual. Faculdade da Administração (art. 96). Escolha da modalidade que cabe ao contratado (art. 96, § 1º). Parcial procedência. Retificação do instrumento convocatório, nova divulgação e reabertura de prazos (art. 55, § 1º).

I. RELATÓRIO

Vem a esta Procuradoria, para manifestação, a impugnação apresentada por **Viação Carmense Ltda. (Cidade Bela)**, representada por seu procurador, Sr. Fernando Moreira Poubel Pereira, ao Edital nº 0041/2026, que rege o Pregão Presencial nº 0008/2026, cujo objeto é a contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de transporte coletivo municipal, na modalidade tarifa zero, com valor estimado de R\$ 2.303.205,60.

O aviso de licitação foi publicado no Diário Oficial do Município em 16 de setembro de 2026 (edição nº 1440), com sessão marcada para 30 de setembro de 2026, às 9h. Em 25 de setembro de 2026, o certame foi suspenso sem data (edição nº 1448).

PREFEITURA MUNICIPAL DE CARMO

ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

A impugnante sustenta, em síntese, dois pontos. O primeiro é que o item 8.9 do Termo de Referência, ao exigir atestado de capacidade técnica emitido exclusivamente por órgão ou entidade da Administração Pública Municipal, restringe a competitividade, sobretudo porque o item 8.1 do mesmo Termo admite atestado fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado. O segundo é que o edital não exige seguro-garantia para a execução do contrato, o que, na sua visão, exporia a Administração a risco de descontinuidade de um serviço essencial.

A peça transcreve longamente os arts. 5º e 6º da Lei nº 14.133/2021, sem, contudo, formular perguntas objetivas. Os chamados pedidos de esclarecimento se confundem com as próprias razões da impugnação e serão examinados em conjunto com elas.

É o relatório. Passo a opinar.

II. ADMISSIBILIDADE

O art. 164 da Lei nº 14.133/2021 confere a qualquer pessoa legitimidade para impugnar o edital por irregularidade na aplicação da lei, desde que o faça até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame. A legitimidade da impugnante, portanto, não oferece dúvida.

Quanto ao prazo, a sessão estava designada para quarta-feira, 30 de setembro de 2026. Contados os 3 (três) dias úteis anteriores (29, 28 e 25 de setembro), o termo final para impugnar recaiu em 25 de setembro de 2026, sexta-feira, exatamente a data que consta da peça. Confirmado nos autos que o protocolo se deu nesse dia, a impugnação é tempestiva e deve ser conhecida.

Registro, de todo modo, que a discussão sobre prazo perde relevância prática quanto ao primeiro ponto. Se a cláusula impugnada for ilegal, a Administração tem o dever de corrigi-la de ofício, no exercício da autotutela (Súmula nº 473 do Supremo Tribunal Federal), independentemente de provocação.

III. MÉRITO

III.1. A restrição de emissores do atestado de capacidade técnica (item 8.9 do Termo de Referência)

O Termo de Referência traz duas regras que não convivem bem. O item 8.1 exige ao menos um atestado fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado, comprovando a execução de objeto compatível.

Já o item 8.9 determina que a licitante apresente atestado emitido por órgão ou entidade da Administração Pública Municipal, comprovando a prestação de serviços de transporte urbano de passageiros.

A contradição, por si só, já compromete a segurança jurídica do certame, pois o licitante não sabe qual das duas regras será aplicada na habilitação. Mas o problema vai além da redação.

A exigência do item 8.9 não encontra amparo na lei.

A Constituição da República, no art. 37, XXI, só admite as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. A Lei nº 14.133/2021, ao disciplinar a qualificação técnico-operacional, assim dispõe:

Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a: (...) II - certidões ou atestados, regularmente emitidos pelo conselho profissional competente, quando for o caso, que demonstrem capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior, bem como documentos comprobatórios emitidos na forma do § 3º do art. 88 desta Lei;

O que a lei manda aferir é a experiência do licitante na execução de serviço similar, de complexidade equivalente ou superior.

A natureza jurídica de quem atesta essa experiência é irrelevante.

Uma empresa que opera há anos o transporte de passageiros para uma indústria, para um consórcio privado ou para outro Estado da Federação demonstra aptidão operacional tão real quanto a que operou linhas para um Município.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CARMO

ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

O item 8.9 vai ainda mais longe do que a simples exclusão dos atestados privados. Ao mencionar apenas a Administração Pública Municipal, afasta até mesmo os atestados emitidos pela União, pelos Estados e por suas entidades.

O universo de potenciais competidores fica reduzido, sem razão técnica aparente, às empresas que já prestaram esse serviço a algum Município.

É justamente o tipo de cláusula que o art. 9º, I, "a", da Lei nº 14.133/2021 proíbe o agente público de admitir, prever ou tolerar, por comprometer ou restringir o caráter competitivo do processo licitatório.

O Tribunal de Contas da União tem posição firme nesse sentido.

No Acórdão nº 2.971/2016, da 1ª Câmara, considerou impróprio exigir atestado fornecido apenas por pessoa jurídica de direito público. Mais recentemente, no Acórdão nº 2.215/2026, do Plenário, relatado pelo Ministro Antonio Anastasia e julgado em 19 de agosto de 2026, o Tribunal assentou que restringir os emissores de atestados, sem justificativa técnica, ofende a impessoalidade e a competitividade, porque a qualificação operacional deve ser medida pela experiência pregressa do licitante e pela complexidade do objeto, e não pela natureza jurídica ou pelo ramo de atuação de quem emite o documento.

Não desconheço a preocupação, legítima, com a idoneidade de atestados emitidos por particulares. A lei, porém, oferece o remédio adequado para isso, que é a diligência prevista no art. 64 da Lei nº 14.133/2021.

O agente de contratação pode exigir contratos, notas fiscais, relação de veículos e outros documentos que confirmem a veracidade do que foi atestado.

O que não se admite é presumir a inidoneidade de toda uma categoria de emissores e excluí-la de antemão.

Nada impede, por outro lado, que a Administração exija que o serviço atestado seja efetivamente compatível com o objeto, isto é, transporte coletivo regular de passageiros, com frota, itinerários e jornada de operação semelhantes.

Se houver exigência de quantitativos mínimos, deverá observar o limite de 50% (cinquenta por cento) das parcelas de maior relevância previsto no art. 67, § 2º,

da mesma lei. Essas são as balizas legítimas da qualificação técnica. A origem pública ou privada do atestado não é.

Nesse ponto, portanto, a impugnação procede. Sugiro que o item 8.9 seja suprimido ou reescrito em harmonia com o item 8.1, com redação próxima da seguinte:

8.9. A licitante deverá apresentar atestado(s) de capacidade técnica emitido(s) por pessoa jurídica de direito público ou privado, que comprove(m) a prestação satisfatória de serviços de transporte coletivo de passageiros compatíveis em características com o objeto desta contratação, podendo a Administração realizar diligências para confirmar as informações atestadas, nos termos do art. 64 da Lei nº 14.133/2021.

A mesma correção deverá ser replicada no corpo do edital, caso a exigência também conste da seção de habilitação, para que os dois documentos não voltem a se contradizer.

III.2. A ausência de exigência de seguro-garantia

Aqui a impugnação não merece acolhida. A exigência de garantia contratual, na Lei nº 14.133/2021, é faculdade da Administração, e não dever. É o que diz, com clareza, o art. 96:

Art. 96. A critério da autoridade competente, em cada caso, poderá ser exigida, mediante previsão no edital, prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e fornecimentos.

Não há, portanto, ilegalidade no silêncio do edital. A decisão de exigir ou não garantia pertence à autoridade competente, à luz dos riscos da contratação e do impacto que o custo da garantia terá sobre os preços ofertados e sobre a própria competitividade.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CARMO

ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Há, ainda, um equívoco de premissa no pedido. Mesmo quando a Administração decide exigir garantia, não pode impor ao licitante o seguro-garantia. O § 1º do art. 96 atribui ao contratado a escolha entre as modalidades admitidas: caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública, seguro-garantia, fiança bancária ou título de capitalização.

A imposição de modalidade específica só é admitida na hipótese do art. 102, restrita a obras e serviços de engenharia com cláusula de retomada, o que não é o caso.

Dito isso, o argumento de fundo da impugnante não é desprezível.

O transporte coletivo é serviço público de caráter essencial (art. 30, V, da Constituição), e a sua interrupção atinge diretamente a população, especialmente a dos distritos.

Por isso, embora não haja vício a corrigir, recomendo que a Secretaria Especial de Segurança, Mobilidade e Defesa Civil aproveite a retificação do edital para avaliar, de forma motivada, a conveniência de prever garantia de execução, no percentual de até 5% (cinco por cento) do valor inicial do contrato, podendo chegar a 10% (dez por cento) mediante justificativa de complexidade e riscos (art. 98). Se decidir não exigir, basta que a razão fique registrada nos autos.

IV. PROVIDÊNCIAS DECORRENTES DO ACOLHIMENTO PARCIAL

A alteração do item 8.9 amplia o rol de empresas aptas a se habilitar. Trata-se de mudança que interfere diretamente na decisão de participar do certame e, por consequência, na formulação das propostas. Por isso, incide o art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021: o edital retificado deverá ser divulgado na mesma forma da divulgação original, com reabertura integral do prazo mínimo de apresentação de propostas, que, para serviços comuns, é de 10 (dez) dias úteis (art. 55, II, "a").

A resposta à impugnação deverá ser divulgada em sítio eletrônico oficial, nos termos do parágrafo único do art. 164, com ciência à impugnante. Como o certame

está suspenso, não há prejuízo ao prazo de resposta, que ficará superado pela nova data a ser fixada.

Aproveito a oportunidade para uma observação que não foi suscitada pela impugnante, mas que convém ser verificada antes da republicação. A Lei nº 14.133/2021 estabelece, no art. 17, § 2º, a preferência pela forma eletrônica, admitindo a forma presencial apenas mediante motivação nos autos e com gravação da sessão pública em áudio e vídeo. Recomendo que se confirme a existência dessa justificativa no processo e que a sessão seja devidamente gravada.

V. CONCLUSÃO

Diante do exposto, opino pelo **conhecimento** da impugnação e, no mérito, pela sua **parcial procedência**, nos seguintes termos:

a) **acolher** a impugnação quanto ao item 8.9 do Termo de Referência, por restringir indevidamente os emissores do atestado de capacidade técnica, em desacordo com o art. 37, XXI, da Constituição e com os arts. 9º, I, "a", e 67, II, da Lei nº 14.133/2021, devendo o item ser suprimido ou reescrito em harmonia com o item 8.1, com a mesma correção no corpo do edital, se for o caso;

b) **rejeitar** a impugnação quanto à ausência de seguro-garantia, por se tratar de faculdade da Administração (art. 96, caput) e por caber ao contratado a escolha da modalidade de garantia (art. 96, § 1º), recomendando-se, contudo, que a Secretaria requisitante avalie e registre nos autos, de forma motivada, a conveniência de prever garantia de execução (art. 98);

c) retificar o Termo de Referência e o edital, com nova divulgação na forma original e reabertura do prazo de apresentação de propostas (art. 55, § 1º);

PREFEITURA MUNICIPAL DE CARMO
ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

d) divulgar a resposta à impugnação em sítio eletrônico oficial, com ciência à impugnante (art. 164, parágrafo único); e

e) confirmar nos autos a motivação para a adoção da forma presencial e assegurar a gravação da sessão pública (art. 17, § 2º).

A decisão sobre a impugnação cabe ao agente de contratação, com o apoio da Secretaria requisitante quanto à alteração do Termo de Referência.

Esta manifestação tem natureza opinativa e se limita aos aspectos jurídicos, não alcançando os aspectos técnicos e de conveniência administrativa próprios dos órgãos competentes.

É o parecer.

Carmo-RJ, 28 de setembro de 2026.



DANIEL DE CASTRO SOARES
Procurador Geral do Município
Portaria nº 017/2025
OAB/RJ nº 148972