

PARECER JURÍDICO

Referência: Processo Licitatório nº 112/2026 – Pregão Eletrônico nº 90033/2026

Interessado: Prefeito Municipal

Recorrente: 32.408.199 Carlos Henrique Rosalino

Recorrida: 67.660.711 Carlos Luiz Miquelino

EMENTA: Recurso administrativo. Item 36 – Rota 43. Qualificação técnica. Empresa recém-constituída. Atestado emitido por pessoa jurídica privada. Ausência de prazo ou quantitativo mínimo no instrumento convocatório. Compatibilidade em características. Esclarecimentos e documentação fiscal superveniente referente a fato anterior. Vinculação ao edital, julgamento objetivo, isonomia e coerência administrativa. Ausência de elementos mínimos para responsabilização administrativa. Distinção entre apuração administrativa e responsabilidade penal. Manutenção da decisão do Pregoeiro.

I – RELATÓRIO

Trata-se de recurso administrativo interposto pela empresa 32.408.199 CARLOS HENRIQUE ROSALINO contra a decisão que habilitou e declarou vencedora a empresa 67.660.711 CARLOS LUIZ MIQUELINO no Item 36 (Rota 43) do Pregão Eletrônico nº 90033/2026.

A recorrente questiona a idoneidade e a suficiência do atestado de capacidade técnica emitido pela empresa FAGUNDES TURISMO LTDA. Afirma que a vencedora foi constituída em 24/06/2026 e que o atestado foi expedido em 01/07/2026, intervalo que considera incompatível com a aquisição de experiência operacional. Sustenta, ainda, que o documento não identifica período, quantitativos, contrato ou execução específica de transporte escolar.

As razões recursais também suscitam possíveis indícios de falsidade, fraude e conluio entre empresas participantes, requerendo diligência, inabilitação da vencedora, apuração de responsabilidades e comunicação aos órgãos competentes.

Em contrarrazões, a recorrida defende que o instrumento convocatório não estabeleceu tempo mínimo de constituição, duração ou quantitativo mínimo da experiência anterior. Sustenta a compatibilidade do transporte de passageiros em

ônibus, inclusive de crianças e adolescentes, com o objeto licitado e apresenta Nota Fiscal de Serviços Eletrônica relacionada à prestação declarada.

A empresa FAGUNDES TURISMO LTDA, emitente do atestado, apresentou manifestação formal confirmando que a vencedora lhe prestou serviços de transporte de passageiros e informou que a operação foi posteriormente formalizada mediante nota fiscal. A NFS-e, emitida em 08/07/2026, descreve viagem particular que, segundo o próprio documento fiscal, teria ocorrido em 26/06/2026.

O Pregoeiro conheceu do recurso e manteve a habilitação da vencedora, considerando atendido o item 9.23 do Termo de Referência. Entendeu, ainda, que os esclarecimentos e a documentação fiscal alcançaram a finalidade da diligência requerida e que os elementos constantes dos autos não são suficientes para determinar a instauração imediata de processo administrativo de responsabilização.

Em razão da manutenção da decisão, os autos foram encaminhados à autoridade superior, nos termos do art. 165, §2º, da Lei nº 14.133/2021.

É o relatório.

II – DELIMITAÇÃO DA ANÁLISE JURÍDICA

A presente manifestação examina a conformidade jurídica do julgamento recursal, especialmente a interpretação do requisito de qualificação técnica, a possibilidade de consideração dos esclarecimentos apresentados na fase recursal, a aplicação uniforme dos critérios de habilitação e os limites da atuação administrativa diante das alegações de fraude, falsidade e conluio.

Não compete à Assessoria Jurídica substituir o Pregoeiro na avaliação material dos documentos nem afirmar a ocorrência de fatos que dependam de investigação específica. A análise limita-se a verificar se a decisão está apoiada em interpretação admissível do instrumento convocatório, motivação suficiente e elementos regularmente juntados aos autos.

III – DO REGIME JURÍDICO DA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA

O art. 5º da Lei nº 14.133/2021 submete as licitações aos princípios da legalidade, impessoalidade, igualdade, vinculação ao edital, julgamento objetivo, motivação, razoabilidade, competitividade, proporcionalidade e segurança jurídica. A habilitação

deve observar as condições previamente divulgadas, sem omitir requisito obrigatório nem acrescentar exigência após a abertura da competição.

O edital constitui a norma interna da licitação e vincula a Administração e os participantes. Uma vez fixados critérios objetivos, sua aplicação deve ser uniforme, sendo vedado criar distinções não previstas ou alterar o padrão de julgamento em prejuízo de determinado licitante. O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais também reconhece que “**o procedimento licitatório é resguardado pelo princípio da vinculação ao edital**” (TCE-MG, Processo nº 1.121.117, Representação, Rel. Cons. Durval Ângelo, Primeira Câmara, julgamento em 12/03/2024).

A qualificação técnica destina-se a reduzir o risco de contratação de pessoa sem aptidão para executar o objeto. Essa finalidade, entretanto, deve ser conciliada com a competitividade e com os limites estabelecidos no instrumento convocatório. A Administração somente pode inabilitar licitante por descumprimento de condição que tenha sido definida de modo suficientemente objetivo e previamente conhecida pelos interessados.

IV – DO CONTEÚDO DO ITEM 9.23 E DA VEDAÇÃO À CRIAÇÃO POSTERIOR DE REQUISITOS

O item 9.23 do Termo de Referência exigiu atestado de capacidade técnica, emitido por pessoa jurídica de direito público ou privado, que comprovasse execução anterior de objeto do mesmo ramo de atividade e compatível em características com o objeto da licitação.

A cláusula não estabeleceu tempo mínimo de existência da empresa, período mínimo de experiência, número de viagens, quilometragem, quantidade de passageiros, percentual do objeto ou duração mínima do serviço anteriormente executado. Também autorizou expressamente a emissão do atestado por pessoa jurídica privada.

A proximidade temporal entre a abertura da empresa, a prestação declarada e a emissão do atestado constituem circunstância relevante para a verificação da autenticidade, mas não configura hipótese autônoma de inabilitação. A Lei nº 14.133/2021 e o instrumento convocatório não impedem a participação de empresa recém-constituída, desde que ela demonstre as condições exigidas para a habilitação.

Também não seria juridicamente adequado exigir, após a abertura do certame, experiência correspondente a 200 dias letivos ou a determinado percentual da quilometragem da Rota 43. Embora o objeto contratado seja contínuo, tais parâmetros não foram transformados pelo edital em quantitativos mínimos de qualificação técnica. Sua adoção posterior introduziria requisito novo e comprometeria a vinculação ao edital e o julgamento objetivo.

Isso não significa que qualquer documento genérico deva ser aceito. O atestado deve demonstrar vínculo material com o ramo e com as características do objeto. Contudo, essa análise deve respeitar o nível de detalhamento efetivamente exigido no edital, sem converter a avaliação de compatibilidade em exigência quantitativa não prevista.

V – DA COMPATIBILIDADE MATERIAL DO ATESTADO

O atestado declara que a recorrida prestou serviços de transporte de passageiros em ônibus, inclusive de crianças e adolescentes, com eficiência, pontualidade, segurança e responsabilidade. O objeto do Item 36 consiste no transporte escolar de alunos, em veículo com capacidade mínima para 15 passageiros, nos turnos da manhã e da tarde.

A compatibilidade prevista no item 9.23 não exige identidade literal entre a descrição do serviço anterior e o objeto completo da contratação. A ausência da expressão “transporte escolar” não conduz automaticamente à inabilitação quando o documento registra transporte coletivo de passageiros em ônibus, inclusive de pessoas pertencentes ao público infantojuvenil, atividade inserida no mesmo ramo e relacionada às características essenciais do serviço licitado.

A abrangência relativamente ampla da cláusula editalícia autoriza a interpretação adotada pelo Pregoeiro. Se a Administração pretendesse restringir a comprovação a experiência anterior especificamente escolar, contínua ou por determinado período, deveria ter indicado essas condições de forma expressa e objetiva no instrumento convocatório.

Registra-se, ainda, que o histórico do titular em empresa diversa não deve substituir a experiência da atual licitante. A manutenção da habilitação apoia-se no



atestado expedido em nome da empresa 67.660.711 CARLOS LUIZ MIQUELINO e nos documentos destinados a esclarecer a prestação nele declarada.

VI – DOS ESCLARECIMENTOS E DA DOCUMENTAÇÃO APRESENTADA NA FASE RECURSAL

O art. 64, inciso I, da Lei nº 14.133/2021 permite diligência para complementar informações acerca de documentos já apresentados, quando necessária à apuração de fatos existentes à época da abertura do certame. Não se admite criar condição de habilitação posteriormente, mas é possível esclarecer ou comprovar situação anteriormente constituída.

No mesmo sentido, o Tribunal de Contas da União orienta que a vedação à juntada de documento novo não alcança documento destinado a comprovar condição preexistente à abertura da sessão, cuja ausência tenha resultado de equívoco ou falha, cabendo sua avaliação mediante diligência (TCU, Acórdão nº 1.211/2021 – Plenário).

No caso concreto, o atestado já integrava a documentação de habilitação. Durante a instrução recursal, a empresa emitente confirmou a prestação de serviços de transporte de passageiros. A NFS-e emitida em 08/07/2026, por sua vez, registra em sua descrição viagem particular que teria sido realizada em 26/06/2026, antes da apresentação das propostas.

A nota fiscal foi emitida depois da sessão pública, circunstância que exige cautela quanto ao seu alcance probatório. Todavia, ela não foi utilizada para constituir experiência posterior, mas como suporte documental de fato já declarado no atestado. Sua consideração, portanto, é juridicamente possível como elemento complementar, sem que isso importe substituição do documento original ou flexibilização de requisito inexistente.

A manifestação da emitente e a documentação fiscal responderam aos pontos centrais do pedido de diligência: confirmação da emissão, afirmação da prestação e apresentação de documento fiscal relacionado à operação. Nessas condições, não há obrigatoriedade de repetir diligência com o mesmo objeto, salvo se a autoridade identificar contradição objetiva ou questão remanescente indispensável ao julgamento.

Por essa razão, mostra-se juridicamente defensável considerar prejudicado o pedido de nova diligência, pois a finalidade instrutória foi alcançada no curso do

contraditório recursal. A diligência é instrumento de esclarecimento, e não formalidade obrigatória quando os elementos necessários à decisão já foram incorporados ao processo.

VII – DA ISONOMIA E DA COERÊNCIA DO JULGAMENTO

Conforme informado nos autos, outras empresas participantes apresentaram atestados emitidos por pessoas jurídicas privadas e possuíam pouco tempo de constituição, tendo seus documentos sido aceitos segundo o mesmo critério adotado pelo Pregoeiro.

A ausência de recurso nos demais itens não impede eventual revisão de ofício diante de ilegalidade concreta. Entretanto, não se identificou, neste caso, regra objetiva que imponha tempo mínimo de constituição ou duração mínima da experiência. Alterar apenas para o Item 36 o padrão de interpretação anteriormente aplicado, sem previsão editalícia que justifique a distinção, comprometeria a isonomia, a confiança legítima e a coerência administrativa.

A coerência não exige aceitação automática de todos os atestados, pois cada documento deve ser examinado conforme seu conteúdo. Exige, porém, que licitantes em situações equivalentes sejam avaliados pelo mesmo parâmetro jurídico. A manutenção da habilitação, fundada na redação efetiva do item 9.23, preserva esse dever de uniformidade.

VIII – DAS ALEGAÇÕES DE FRAUDE, FALSIDADE E CONLUIO

As alegações de fraude, falsidade e conluio não se confundem com a análise ordinária da habilitação. A Administração possui competência para verificar a autenticidade dos documentos e, em processo próprio, apurar infrações administrativas previstas no art. 155 da Lei nº 14.133/2021, inclusive apresentação de documento falso ou fraude à licitação. A aplicação de sanções exige, contudo, instauração de procedimento específico, delimitação dos fatos, contraditório e ampla defesa.

A proximidade das datas, os vínculos familiares, a utilização de endereço eletrônico comum e a ausência de determinadas empresas no Item 36 podem justificar atenção administrativa, mas não demonstram, isoladamente, falsidade do atestado,

ajuste de propostas ou divisão ilícita de mercado. A emitente confirmou o documento, e foi apresentada NFS-e relacionada à prestação declarada.

Nos elementos atualmente juntados, não se verifica suporte mínimo suficiente para determinar a instauração imediata de processo administrativo de responsabilização. Essa conclusão não representa declaração definitiva de inexistência de infração e não impede providências futuras caso surjam fatos novos, informações dos órgãos de controle ou provas concretas.

Quanto à esfera penal, o Pregoeiro e a Assessoria Jurídica não possuem competência para reconhecer a prática de crimes ou atribuir responsabilidade penal. A investigação criminal compete aos órgãos legalmente incumbidos da persecução, e o reconhecimento definitivo da responsabilidade cabe ao Poder Judiciário. O julgamento recursal deve limitar-se à habilitação e às consequências administrativas sustentadas pelos elementos do processo.

IX – CONCLUSÃO

Diante do exposto, esta Assessoria Jurídica opina:

- a) pelo **conhecimento do recurso administrativo interposto pela empresa 32.408.199 CARLOS HENRIQUE ROSALINO**, por estarem presentes os pressupostos de admissibilidade;
- b) no mérito, pelo seu **não provimento, mantendo-se a habilitação e a declaração de vencedora da empresa 67.660.711 CARLOS LUIZ MIQUELINO no Item 36 (Rota 43)**, por não ter sido demonstrado descumprimento do item 9.23 do Termo de Referência;
- c) pelo reconhecimento de que o instrumento convocatório não estabeleceu tempo mínimo de constituição da empresa, duração ou quantitativos mínimos da experiência anterior, não sendo possível criar tais requisitos após a abertura do certame;
- d) pela possibilidade de consideração da manifestação da emitente e da NFS-e como elementos complementares destinados a esclarecer fato declarado no atestado anteriormente apresentado, nos termos do art. 64, inciso I, da Lei nº 14.133/2021;
- e) por considerar prejudicado o pedido de nova diligência com o mesmo objeto, uma vez que a emitente confirmou formalmente a prestação e foi apresentada documentação fiscal relacionada à operação declarada; e

f) pela manutenção do critério uniforme aplicado aos demais itens do certame, em observância à vinculação ao edital, ao julgamento objetivo, à isonomia e à coerência administrativa.

É o parecer, s.m.j.

Piranga/MG, 21 de julho de 2026.



Glabiane Aparecida Fernandes Carneiro
Assessora Jurídica
OAB/MG 113.190