



ESTADO DA PARAÍBA
PREFEITURA MUNICIPAL DE MULUNGU

PARECER TÉCNICO
(Julgamento Impugnação)

Interessado: Município de Mulungu/PB

Processo Licitatório: Pregão Eletrônico nº 008/2026

Objeto: Julgamento de Impugnação ao Edital

I – RELATÓRIO

Trata-se de impugnação ao Edital do Pregão Eletrônico nº 008/2026, apresentada pela empresa CMD CAR LTDA., com fundamento no art. 164 da Lei nº 14.133/2021, em face do instrumento convocatório destinado à aquisição de Unidade Odontológica Móvel (UOM) para atender às necessidades do Fundo Municipal de Saúde de Mulungu/PB.

Em síntese, a impugnante sustenta que o edital apresentaria diversas irregularidades, dentre as quais:

1. ausência de exigência de certificação ISO 9001;
2. ausência de exigência de alvarás e licenças sanitárias;
3. restrição indevida à subcontratação;
4. restrição quanto ao fornecimento de veículo zero quilômetro;
5. insuficiência de requisitos econômico-financeiros.

A impugnação requer, em essência, a retificação do edital mediante inclusão ou alteração de exigências de habilitação e de execução contratual.

É o relatório.



ESTADO DA PARAÍBA
PREFEITURA MUNICIPAL DE MULUNGU

II – ADMISSIBILIDADE

2.1 Legitimidade

Nos termos do art. 164 da Lei nº 14.133/2021, qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação da Lei.

A empresa impugnante participa do ramo econômico compatível com o objeto licitado, possuindo, portanto, legitimidade para provocar o controle administrativo do edital.

2.2 Tempestividade

O edital estabeleceu como limite para apresentação de impugnações o prazo legal de até três dias úteis anteriores à sessão pública.

A impugnação foi protocolizada dentro do prazo previsto no art. 164 da Lei nº 14.133/2021.

Assim, merece ser conhecida.

III – MÉRITO

Antes da análise individual dos fundamentos, impõe-se uma observação metodológica.

A impugnação possui algumas fundamentações jurisprudenciais. Entretanto, verifica-se que boa parte dos argumentos foi construída de forma genérica, reproduzindo fundamentos normalmente utilizados para impugnações envolvendo aquisição de ambulâncias, veículos e equipamentos médicos diversos.

Em matéria de impugnação ao edital, entretanto, não basta a demonstração abstrata da existência de determinado entendimento jurisprudencial. É indispensável comprovar ao menos:

- que a cláusula realmente existe no edital;
- que a cláusula produz restrição à competitividade;
- que tal restrição é incompatível com a Lei nº 14.133/2021.

Assim, cada fundamento será confrontado diretamente com o conteúdo do edital.



ESTADO DA PARAÍBA
PREFEITURA MUNICIPAL DE MULUNGU

IV – DA ALEGADA NECESSIDADE DE EXIGÊNCIA DE CERTIFICAÇÃO ISO 9001

A impugnante sustenta que o edital deveria exigir certificação ISO 9001 como requisito de qualificação técnica.

O argumento parte da premissa de que a ausência dessa certificação comprometeria a eficiência administrativa.

Embora a Lei nº 14.133/2021 admita, em determinadas hipóteses, a exigência de certificações de qualidade, essa possibilidade **NÃO CONSTITUI IMPOSIÇÃO LEGAL**. Ao contrário. A certificação ISO não representa requisito obrigatório para comercialização de bens.

Ela certifica sistemas internos de gestão da qualidade da empresa, e não necessariamente a conformidade do produto ofertado.

No presente caso, o objeto consiste na aquisição de Unidade Odontológica Móvel, cujas características técnicas já são definidas mediante especificações técnicas, registros na Anvisa RDC nº 751/2022, ART, atestados de capacidade técnica e demais requisitos previstos no edital.

Não há demonstração, pela impugnante, de que a ausência da certificação ISO inviabilize a adequada execução contratual.

Também não há demonstração de que empresas regularmente habilitadas, mas sem ISO 9001, sejam incapazes de fornecer o objeto.

Aliás, a inclusão dessa exigência poderia reduzir significativamente a competitividade, sobretudo em certames destinados ao fornecimento de veículos adaptados.

A Lei nº 14.133/2021 prestigia o princípio da ampla competitividade, permitindo apenas exigências estritamente necessárias.

Portanto, a Administração possui discricionariedade técnica para avaliar a conveniência da exigência.

No caso concreto, **não se verifica ilegalidade na ausência da certificação ISO 9001**.



ESTADO DA PARAÍBA
PREFEITURA MUNICIPAL DE MULUNGU

V – DA AUSÊNCIA DE EXIGÊNCIA DE ALVARÁS E LICENÇAS

A impugnante sustenta que deveriam ser exigidos:

- Alvará de Funcionamento;
- Alvará Sanitário.

Também aqui o argumento merece ponderação.

A Administração Pública deve exigir somente documentos previstos na legislação pertinente e indispensáveis à execução do objeto.

A Lei nº 14.133/2021 rompeu com a lógica de ampliação indiscriminada das exigências documentais.

O princípio da competitividade impõe que somente sejam exigidos documentos cuja necessidade seja efetivamente demonstrada.

No caso do Alvará de Funcionamento, sua exigência como requisito geral de habilitação não decorre automaticamente da Lei nº 14.133/2021.

Há diversos entendimentos do TCU no sentido de que documentos relativos ao exercício regular da atividade somente podem ser exigidos quando guardarem pertinência direta com o objeto.

Quanto ao Alvará Sanitário, a análise deve ser ainda mais cuidadosa.

Caso a empresa exerça atividade sujeita à Vigilância Sanitária, sua apresentação poderá ser pertinente.

Entretanto, isso depende da atividade econômica efetivamente desenvolvida.

Empresas meramente comercializadoras de veículos adaptados podem não estar sujeitas à emissão de licença sanitária própria.

Da mesma forma, determinados fabricantes possuem regularização sanitária apenas para componentes específicos.

Assim, exigir genericamente Alvará Sanitário para todos os licitantes pode produzir restrição indevida.



ESTADO DA PARAÍBA
PREFEITURA MUNICIPAL DE MULUNGU

O edital já exige documentação técnica relacionada ao registro dos equipamentos odontológicos perante a ANVISA e análise técnica da Secretaria Municipal de Saúde, mecanismo que guarda relação direta com a conformidade do objeto ofertado.

Sob essa perspectiva, o controle de conformidade recai sobre os equipamentos e registros pertinentes, e não necessariamente sobre uma licença sanitária do estabelecimento comercial.

VI – DA ALEGADA RESTRIÇÃO INDEVIDA À SUBCONTRATAÇÃO

A impugnante sustenta que o edital vedaria ou restringiria indevidamente a subcontratação, desconsiderando que determinadas etapas da fabricação da Unidade Odontológica Móvel exigem elevado grau de especialização técnica, circunstância que justificaria a participação de empresas terceirizadas em fases específicas da execução.

Segundo a empresa, essa restrição comprometeria a competitividade e violaria a Lei nº 14.133/2021.

Após leitura do subitem 4.4.1 do termo de referência, não é permitido a SUBCONTRATAÇÃO para essa contratação.

No entanto, ao contrário do que parece sugerir a impugnante, a Lei nº 14.133/2021 **não estabelece um direito subjetivo do contratado à subcontratação.**

O art. 122 da Lei nº 14.133/2021 dispõe que:

"Na execução do contrato e sem prejuízo das responsabilidades contratuais e legais, o contratado poderá subcontratar partes da obra, do serviço ou do fornecimento até o limite autorizado, em cada caso, pela Administração."

Da leitura do dispositivo extraem-se três conclusões fundamentais:

1. a subcontratação não é automática;
2. depende de autorização da Administração;
3. a Administração pode estabelecer limites ou mesmo vedá-la, desde que haja justificativa compatível com o objeto.

Portanto, a lei confere margem de discricionariedade técnica ao gestor para definir, no planejamento da contratação, a conveniência da subcontratação.



ESTADO DA PARAÍBA
PREFEITURA MUNICIPAL DE MULUNGU

No presente certame, o objeto consiste na aquisição de Unidade Odontológica Móvel.

Trata-se de fornecimento de bem complexo, composto por:

- veículo automotor;
- adaptação estrutural;
- equipamentos odontológicos;
- sistemas elétricos;
- sistemas hidráulicos;
- instalações específicas.

É fato notório que a fabricação desse tipo de unidade normalmente envolve diversos fornecedores especializados.

Ainda que a Administração possua discricionariedade para disciplinar a subcontratação, essa faculdade não é absoluta, devendo ser exercida em conformidade com os princípios da proporcionalidade, da motivação, da razoabilidade e, sobretudo, da competitividade.

No caso concreto, o objeto licitado não consiste na mera aquisição de um veículo automotor, mas de uma **Unidade Odontológica Móvel (UOM)**, equipamento complexo que resulta da integração de diversos processos produtivos e tecnológicos, envolvendo competências industriais distintas.

A fabricação de uma unidade odontológica móvel compreende, em regra, etapas especializadas, dentre as quais destacam-se:

- fabricação do chassi pelo fabricante da montadora;
- transformação estrutural da carroceria;
- reforços metálicos e estruturais;
- isolamento termoacústico;
- instalação dos sistemas elétricos;
- instalação dos sistemas hidráulicos;
- montagem dos sistemas de climatização;
- instalação do consultório odontológico;
- instalação dos equipamentos odontológicos registrados na ANVISA;
- sistemas de gases medicinais, quando existentes;
- instalação de mobiliário técnico;
- acabamento interno;



ESTADO DA PARAÍBA
PREFEITURA MUNICIPAL DE MULUNGU

- testes de conformidade e segurança.

É notório no setor industrial que **raríssimas empresas executam internamente todas essas etapas**, sendo prática consolidada a contratação de empresas altamente especializadas para determinadas fases da industrialização.

A especialização produtiva representa característica inerente ao segmento industrial e decorre da busca por maior qualidade, eficiência e conformidade técnica.

Assim, impedir a subcontratação de parcelas acessórias da execução contratual pode produzir efeito contrário ao interesse público, pois:

Sob essa perspectiva, a vedação absoluta à subcontratação deixa de constituir mecanismo de proteção da Administração para transformar-se em verdadeira barreira de acesso ao mercado.

Importa observar que o art. 122 da Lei nº 14.133/2021 admite expressamente a subcontratação parcial, condicionando-a à autorização da Administração, justamente porque o legislador reconheceu que determinados objetos exigem cadeia produtiva compartilhada.

A interpretação sistemática desse dispositivo evidencia que a intenção do legislador não foi prestigiar modelos industriais verticalizados, mas permitir que a Administração discipline a subcontratação de modo compatível com a natureza do objeto.

No caso das Unidades Odontológicas Móveis, a execução integral por um único estabelecimento industrial não representa a realidade predominante do mercado nacional.

Ao contrário, fabricantes normalmente recorrem a empresas especializadas para atividades específicas, permanecendo integralmente responsáveis perante a Administração pela execução do contrato, pela garantia do produto e pela qualidade final do objeto entregue.

Desse modo, admitir a subcontratação parcial não implica transferência da responsabilidade contratual, permanecendo o contratado como único responsável perante a Administração, nos termos da Lei nº 14.133/2021.

Portanto, eventual vedação absoluta somente poderia subsistir caso a Administração demonstrasse, mediante justificativa técnica constante do Estudo Técnico



ESTADO DA PARAÍBA
PREFEITURA MUNICIPAL DE MULUNGU

Preliminar ou do Termo de Referência, que a execução direta de todas as etapas constitui requisito indispensável para assegurar a adequada execução contratual.

VII – DA SUPOSTA RESTRIÇÃO À COMERCIALIZAÇÃO DE VEÍCULOS ZERO QUILOMETRO

A impugnante sustenta que o edital induziria à interpretação de que somente concessionárias autorizadas poderiam fornecer veículo zero quilômetro, excluindo revendedores independentes.

Afirma que essa interpretação afrontaria a Lei nº 14.133/2021 e restringiria indevidamente a competitividade.

A discussão é antiga na Administração Pública.

Durante muitos anos diversos editais exigiram que apenas concessionárias participassem de licitações para fornecimento de veículos.

Entretanto, esse entendimento foi sendo gradualmente superado pela jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

A Lei Ferrari disciplina a relação comercial entre fabricantes e concessionárias.

Todavia, **não regula as licitações públicas nem estabelece exclusividade de comercialização perante a Administração.**

O fato de a legislação disciplinar a rede autorizada não impede que empresas revendedoras forneçam veículos novos, desde que:

- o veículo seja efetivamente novo;
- não tenha sido utilizado;
- preserve a garantia de fábrica;
- atenda às especificações do edital.

A própria Lei Ferrari admite hipóteses de venda direta pelo fabricante à Administração Pública, o que demonstra que a comercialização de veículos novos não se limita exclusivamente às concessionárias.

O conceito de "veículo zero quilômetro" está relacionado ao estado de conservação e à ausência de uso do veículo, e não à categoria empresarial do fornecedor.



ESTADO DA PARAÍBA
PREFEITURA MUNICIPAL DE MULUNGU

Assim, revendedores autorizados ou independentes podem fornecer veículos novos, desde que entreguem bem que atenda integralmente às exigências do edital.

Caso o edital efetivamente contenha redação que:

- exija fornecimento exclusivamente por concessionárias; ou
- induza à interpretação de que apenas concessionárias possam participar,

há forte indicativo de restrição indevida à competitividade.

Essa exigência reduziria o universo de potenciais licitantes sem respaldo legal, contrariando os princípios da isonomia, da competitividade e da seleção da proposta mais vantajosa.

O Termo de Referência estabelece, em seu item 4.2.1:

"O veículo deverá ser zero quilômetro (0 km), de primeiro uso, sem qualquer registro, emplacamento ou circulação anterior."

Em princípio, a Administração possui competência para exigir que o bem seja efetivamente novo, de primeiro uso e sem desgaste decorrente de utilização, exigência que se revela compatível com o interesse público e com a natureza do objeto.

Todavia, a expressão **"sem qualquer registro, emplacamento ou circulação anterior"** merece exame mais detido.

Embora o edital não estabeleça expressamente que apenas concessionárias possam participar da licitação, a redação adotada pode conduzir à interpretação de que somente empresas integrantes da rede oficial de distribuição das montadoras estariam aptas a fornecer o objeto.

Isso porque determinados modelos de comercialização de veículos envolvem a emissão de nota fiscal entre fabricante, concessionária e revendedor, podendo ocorrer registros administrativos ou procedimentos inerentes à cadeia comercial que não descaracterizam a condição de veículo novo.

Embora a cláusula não seja, em si, manifestamente ilegal, sua redação comporta interpretações divergentes que podem gerar insegurança jurídica e restringir indevidamente a participação de potenciais licitantes.



ESTADO DA PARAÍBA
PREFEITURA MUNICIPAL DE MULUNGU

Em razão disso, recomenda-se o aperfeiçoamento do texto editalício para explicitar que a exigência refere-se às condições materiais do veículo, e não à categoria do fornecedor.

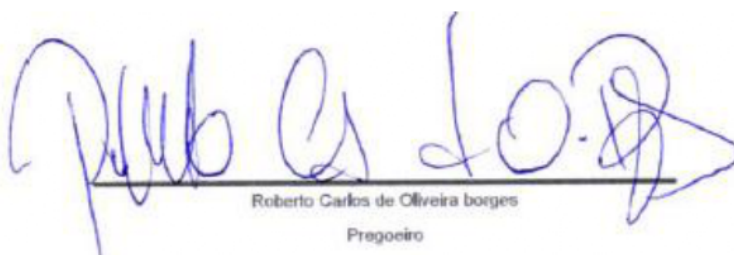
Por essa razão, **não se recomenda a supressão da exigência de veículo zero quilômetro**, mas sim o aperfeiçoamento da redação do Termo de Referência, de modo a esclarecer que a condição de veículo novo está relacionada às características do bem e não à natureza jurídica do fornecedor, afastando interpretações que possam limitar indevidamente a ampla participação de licitantes.

Conclusão

Ex positis, após a devida análise das razões da impugnação, decido: Pelo conhecimento e no mérito pelo **PROVIMENTO PARCIAL** da impugnação, pelas razões de fato e de Direito expostas nesse Parecer.

É o Parecer,

Mulungu, 13 de julho de 2026.



Roberto Carlos de Oliveira Borges
Pregoeiro