

PARECER JURÍDICO Nº 139/2026

INTERESSADO: Município de Rubiataba – GO (Pregoeiro e Equipe de Apoio)

ASSUNTO: Análise de Pedido de Esclarecimentos e Impugnação ao Edital – Pregão Eletrônico nº 006/2026

OBJETO: Registro de Preços para futura aquisição de emulsão asfáltica e emulsificante catiônico.

FUNDAMENTAÇÃO: Lei Federal nº 14.133/2021.

I. DO RELATÓRIO

Trata-se de análise jurídica e administrativa acerca dos questionamentos formulados no âmbito do Pregão Eletrônico nº 006/2026, que objetiva o registro de preços para a aquisição de insumos asfálticos destinados à manutenção da malha viária municipal. O procedimento licitatório, regido pela Lei nº 14.133/2021, foi alvo de **pedidos de esclarecimentos por diversos interessados e de uma impugnação formal** interposta pela empresa Brasquímica Produtos Asfálticos LTDA.

A impugnante e os consultantes levantam dúvidas críticas sobre a qualificação técnica exigida, o licenciamento ambiental obrigatório para o transporte de produtos perigosos e, principalmente, a defasagem do orçamento estimado.

Em síntese, os pedidos de esclarecimento versam sobre a obrigatoriedade da garantia da proposta, os locais de entrega e a aplicação de reequilíbrio econômico-financeiro frente à volatilidade dos preços da Petrobras.

Por outro lado, a impugnação sustenta que o edital é omissivo ao não exigir a autorização da Agência Nacional do Petróleo (ANP) e o registro no Cadastro Técnico Federal do IBAMA. Argumenta-se que a atividade de distribuição de asfalto é estritamente regulada e que a ausência de tais exigências no edital compromete a segurança jurídica e ambiental do Município.

Além disso, a impugnante apresenta prova documental de que houve um reajuste de aproximadamente 29,23% nos preços das refinarias em 01/04/2026, fato ocorrido após a elaboração do orçamento estimado pela Administração em 24/03/2026. Alega-se que o valor de referência fixado pela Prefeitura de Rubiataba tornou-se inexecutável diante do novo cenário do mercado de derivados de petróleo. Requer-se, assim, a retificação do edital, a revisão da pesquisa de preços e a concessão de efeito suspensivo à sessão pública agendada para 15/04/2026.

Este parecer visa orientar a condução do Pregoeiro e da Autoridade Superior quanto ao acolhimento ou rejeição das teses apresentadas, sempre pautado pelo interesse público e pela legalidade estrita.

A análise técnica considera os princípios da eficiência, do desenvolvimento nacional sustentável e da seleção da proposta mais vantajosa, conforme preconiza o art. 5º da Nova Lei de Licitações. É imperativo que a Administração decida de forma motivada, garantindo que o certame não seja maculado por vícios que levem à sua futura nulidade ou inexecução contratual.

A tempestividade das manifestações foi devidamente verificada, estando os interessados dentro dos prazos previstos no instrumento convocatório e na legislação de regência. Os documentos anexados pela impugnante, como comunicados de refinarias e editais paradigmas de outros municípios, conferem verossimilhança às alegações.

Diante da complexidade técnica do objeto — materiais asfálticos e produtos perigosos —, a cautela administrativa recomenda uma análise exauriente dos riscos envolvidos.

Assim, o presente opinativo percorrerá os pontos de fato e de direito, fundamentando a resposta que deve ser publicizada no Portal de Compras Públicas para ciência de todos os interessados. Busca-se, em última análise, evitar que o Município de Rubiataba contrate empresa sem aptidão técnica regulamentar ou que a licitação seja deserta por erro na precificação estimada.

Segue a análise meritória dos questionamentos.

II. DA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA E REQUISITOS REGULATÓRIOS (ANP/IBAMA/AMBIENTAL)

1. O primeiro ponto de insurgência refere-se à omissão do edital quanto à exigência de autorização da Agência Nacional do Petróleo (ANP) e licenciamento ambiental. Conforme a Resolução ANP nº 933/2023, a atividade de distribuição de asfaltos somente pode ser exercida por pessoa jurídica que possua autorização específica da referida agência reguladora.

Trata-se de uma norma de ordem pública que visa garantir a qualidade dos insumos asfálticos e a regularidade do setor de combustíveis e derivados. Ignorar tal requisito no edital pode levar à contratação de fornecedores clandestinos, o que afronta diretamente o dever de diligência da Administração Pública.

A exigência de documentos previstos em lei especial, como a autorização da ANP, encontra amparo direto no art. 67, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021. Tal requisito não deve ser visto como uma barreira à competitividade, mas como uma garantia de que

o licitante possui aptidão jurídica e técnica para o exercício da atividade econômica pretendida. A ausência dessa previsão no rol de documentos de habilitação técnica configura uma falha no planejamento da contratação, pois a posse da referida autorização é condição de operação para qualquer distribuidor regular de asfalto no território nacional.

No que tange ao licenciamento ambiental e ao Cadastro Técnico Federal (CTF/IBAMA), a fundamentação da impugnante é igualmente sólida e digna de acolhimento. O transporte e a manipulação de emulsões asfálticas são classificados como atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos ambientais, nos termos da Lei nº 6.938/1981 e da Resolução CONAMA nº 37/1997. Exigir que o licitante comprove sua regularidade perante os órgãos ambientais é um dever do Município, em consonância com o princípio do desenvolvimento sustentável e da responsabilidade socioambiental.

A Administração Pública não pode ser conivente com a contratação de empresas que não atendam aos parâmetros de segurança ambiental, sob risco de ser responsabilizada solidariamente por eventuais passivos decorrentes de acidentes no transporte dos produtos. A exigência da Licença de Operação (LO) e do CTF/APP é, portanto, necessária para assegurar que o fornecedor cumpre as normas de proteção ao meio ambiente. Tais requisitos devem constar expressamente no edital, especificamente no tópico destinado à qualificação técnica, para conferir segurança à execução do futuro contrato.

Doutrinariamente, **a qualificação técnica deve ser proporcional ao objeto, mas jamais pode ser negligente em relação a requisitos legais de funcionamento impostos por agências reguladoras e órgãos ambientais.** Ao deixar de exigir tais certidões, o edital permite a participação de empresas que operam fora da legalidade regulamentar, o que fere o princípio da isonomia em relação àquelas que investem para manter suas licenças em dia. A correção deste ponto é fundamental para evitar futuras impugnações ou sanções por parte do Tribunal de Contas do Estado.

É relevante destacar que a exigência de licença ambiental para atividades de risco é prática consolidada em editais de obras e serviços de engenharia, devendo ser estendida ao fornecimento de materiais asfálticos. A prova documental apresentada pela impugnante demonstra que municípios vizinhos já adotam tal cautela em seus certames, o que reforça a necessidade de padronização administrativa. A retificação do edital para inclusão desses itens é, portanto, medida de prudência e conformidade legal.

Dessa forma, orienta-se o Pregoeiro a acolher a tese da impugnante neste tópico, promovendo a alteração das cláusulas de habilitação técnica para exigir a Autorização da ANP e o licenciamento ambiental pertinente. Tal medida garantirá

que apenas empresas com capacidade operacional real e legalizada participem da disputa. A segurança do Município e a preservação do interesse público dependem dessa correção técnica no instrumento convocatório.

III. DO ORÇAMENTO ESTIMADO E DA DEFASAGEM DE PREÇOS

O ponto mais crítico levantado na impugnação diz respeito à inexequibilidade do orçamento estimado em face do recente aumento nos preços das refinarias. A impugnante comprovou, mediante documentos idôneos, que em 01 de abril de 2026 as refinarias aplicaram um reajuste severo no Cimento Asfáltico de Petróleo (CAP), insumo básico das emulsões licitadas. Considerando que a pesquisa de preços da Prefeitura foi consolidada em 24 de março de 2026, é evidente que o valor de referência não reflete mais a realidade do mercado atual, tornando o preço máximo fixado no edital insuficiente para cobrir sequer os custos de aquisição.

É oportuno esclarecer que, embora o documento apresentado na impugnação reporte valores por tonelada (t) e o edital do Município utilize a unidade de medida em quilogramas (kg), tal distinção é meramente aritmética e não afasta a necessidade de revisão orçamentária. A conversão de toneladas para quilos é uma operação direta, todavia, a variação percentual de aproximadamente 30% no custo do insumo básico nas refinarias repercute proporcionalmente em toda a cadeia de preços, independentemente da unidade fracionária adotada no certame. O fato econômico relevante é o aumento do custo de aquisição do material na origem, o qual torna a estimativa original da Administração defasada e irrealista.

A Lei nº 14.133/2021, em seu art. 23, estabelece que o valor estimado da contratação deve ser obtido mediante pesquisa de preços atualizada, servindo como balizador para a seleção da proposta mais vantajosa. Se o referencial utilizado pela Administração nasceu antes de um aumento significativo e imprevisível no custo do insumo, o orçamento torna-se viciado por defasagem. Manter a licitação com os preços antigos é um convite ao fracasso do certame, pois empresas sérias não ofertarão lances abaixo do seu custo de produção acrescido dos encargos logísticos e tributários.

A persistência em preços defasados afronta o princípio da eficiência e pode levar à realização de uma licitação deserta ou fracassada, gerando custos administrativos inúteis para a Municipalidade. Além disso, caso algum licitante aventureiro venha a vencer com o preço defasado, o risco de inexecução contratual ou de pedidos imediatos de reequilíbrio econômico-financeiro é altíssimo. O gestor público deve agir preventivamente para garantir que o preço estimado seja justo e compatível com as condições atuais de mercado.

A doutrina ensina que o orçamento estimado é a 'âncora' da licitação e, como tal, deve ser preciso e fidedigno. Se houver prova de fato superveniente que altere drasticamente a estrutura de custos do objeto — como é o caso da volatilidade dos derivados de petróleo —, a Administração tem o dever de revisar sua pesquisa. Ignorar o aumento comprovado das refinarias seria uma negligência técnica que comprometeria a lisura do processo de seleção da melhor proposta para o erário.

Recomenda-se que o setor técnico da Secretaria de Infraestrutura realize uma nova rodada de pesquisa de preços, ou aplique os índices de reajuste das refinarias sobre os valores anteriormente obtidos, para atualizar o valor de referência. O art. 11, parágrafo único, da NLLC reforça que o processo licitatório deve evitar contratações com preços inexequíveis. No cenário atual, os preços fixados no item 1.1 do edital correm o sério risco de serem considerados inferiores ao preço de mercado, o que demanda correção imediata.

A transparência exige que a Administração reconheça a variação de mercado e ajuste seus parâmetros orçamentários. O acolhimento da impugnação neste ponto não é apenas um direito do licitante, mas um dever de cautela do administrador público para evitar o colapso do fornecimento futuro. Uma licitação realizada com preços irreais é um simulacro de competição que prejudica o interesse público e a continuidade dos serviços de tapa-buracos e manutenção viária.

Portanto, orienta-se pela necessidade de suspensão da sessão pública para que o orçamento seja reavaliado e atualizado. Somente com um valor estimado condizente com os preços praticados nas refinarias após 01/04/2026 é que a licitação cumprirá sua função de selecionar a proposta mais vantajosa e sustentável. A manutenção do edital como está geraria, inevitavelmente, questionamentos perante os órgãos de controle externo.

IV. DOS ESCLARECIMENTOS (GARANTIA E LOGÍSTICA)

Quanto aos pedidos de esclarecimento, especificamente sobre a garantia da proposta, **a orientação é pela manutenção da exigência de 1%.** Conforme o art. 58 da Lei nº 14.133/2021, a Administração possui a faculdade discricionária de exigir garantia de proposta para assegurar a seriedade da participação. A justificativa apresentada no Termo de Referência, pautada na volatilidade do mercado e na necessidade de evitar desistências injustificadas, é plenamente válida e atende ao dever de motivação dos atos administrativos.

A garantia da proposta funciona como um anteparo contra licitantes que participam do certame sem intenção real de contratar ou que desistem após a classificação, causando atrasos e prejuízos ao Município. O percentual de 1% está dentro do limite legal máximo e não representa ônus excessivo que restrinja a competitividade, visto que a própria lei o autoriza. Assim, a resposta ao consulente deve ser no sentido de confirmar a obrigatoriedade da garantia como condição de habilitação, conforme previsto no edital.

Sobre a logística de entrega e as quantidades mínimas por ordem de compra, a resposta deve remeter à Cláusula 5.3 do Termo de Referência. É fundamental que o Pregoeiro esclareça que a definição de quantidades mínimas (ex: 2.000 kg ou 5.000 kg) visa a otimização logística e a manutenção da qualidade técnica do produto (emulsões),

que não podem sofrer movimentação excessiva. Essa previsão dá segurança ao licitante para calcular seu frete, evitando entregas pulverizadas que onerariam o contrato de forma desproporcional.

Esclarecer esses pontos de logística é essencial para que o licitante dimensione corretamente seus custos indiretos. A Administração deve reforçar que o fornecimento é parcelado e que os pedidos respeitarão os mínimos operacionais estabelecidos no TR, garantindo o equilíbrio entre a necessidade do órgão e a viabilidade do fornecedor. O diálogo transparente nesta fase de esclarecimentos previne dúvidas futuras no momento da execução das ordens de compra.

Quanto ao questionamento sobre reequilíbrio econômico-financeiro, a orientação é esclarecer que pedidos dessa natureza serão analisados caso a caso, desde que comprovada a ocorrência de fatos imprevisíveis ou de consequências incalculáveis. A Administração deve pontuar que o índice de reajuste ordinário é o INPC anual, conforme cláusula contratual, mas que a via extraordinária do reequilíbrio permanece aberta para situações que desnaturem a equação econômico-financeira inicial, nos termos do art. 124, II, 'd', da Lei nº 14.133/2021.

O papel do Pregoeiro ao responder os esclarecimentos é sanear o edital e reduzir as assimetrias de informação. Respostas claras e fundamentadas atraem melhores fornecedores e reduzem o 'custo Brasil' nas licitações municipais. Recomenda-se que as respostas sejam publicadas com a máxima clareza, reforçando os fundamentos do Termo de Referência que já previam tais condições, garantindo a vinculação ao instrumento convocatório.

Por fim, a manutenção da garantia e o detalhamento logístico são pilares de um certame bem planejado. A Administração deve mostrar firmeza na defesa das cláusulas que protegem o interesse público contra a inexecução. Os esclarecimentos, portanto, servem para ratificar o bom planejamento realizado nestes pontos específicos, ao contrário das falhas apontadas na impugnação que exigem retificação profunda.

V. CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

Diante do exposto, este parecer jurídico manifesta-se pelo **ACOLHIMENTO PARCIAL DOS PEDIDOS DE ESCLARECIMENTO** e pelo **ACOLHIMENTO INTEGRAL DA IMPUGNAÇÃO** apresentada pela empresa Brasquímica Produtos Asfálticos LTDA. A análise técnica e jurídica demonstra que o edital padece de omissões quanto a requisitos regulatórios e ambientais essenciais, além de apresentar um orçamento estimado defasado em relação à nova realidade de preços das refinarias.

As recomendações específicas para o Pregoeiro e a Autoridade Superior são as seguintes:

1. **Suspensão da Sessão Pública:** Diante da necessidade de alterar o edital e reavaliar preços, a suspensão do certame é medida impositiva para evitar nulidades.
2. **Retificação da Qualificação Técnica:** Incluir no edital a exigência de Autorização da ANP para distribuição de asfaltos, registro no CTF/IBAMA e a devida Licença Ambiental de Operação para transporte de produtos perigosos.
3. **Revisão do Orçamento Estimado:** Encaminhar o processo ao setor de custos para atualização da pesquisa de preços, considerando o reajuste das refinarias ocorrido em 01/04/2026, garantindo a exequibilidade do certame.
4. **Republicação do Edital e Reabertura de Prazo:** Conforme o art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, as alterações nas condições de habilitação e no critério de julgamento (preço) exigem a republicação do edital com a reabertura integral do prazo para apresentação de propostas.
5. **Ratificação das Cláusulas de Garantia e Logística:** Manter as exigências de garantia da proposta e os pedidos mínimos por ordem de compra, por estarem devidamente justificados e amparados legalmente.

O acolhimento dessas medidas é a única forma de garantir que o Pregão Eletrônico nº 006/2026 atinja sua finalidade de selecionar a proposta mais vantajosa dentro da mais estrita legalidade.

A contratação de produtos perigosos e essenciais como o asfalto exige rigor técnico e orçamentário que não pode ser flexibilizado sob pena de comprometer a gestão municipal e a infraestrutura urbana de Rubiataba.

É o parecer, com as devidas orientações.

Rubiataba-GO, 08 de abril de 2026.

ANA CRISTINA FRANÇA
ADVOGADA OAB/GO 29.957