

PARECER JURÍDICO II -CP-001-2026 STG-FPO

Referências:

Processo Administrativo nº 013/2026.

Concorrência nº 001/2026.

Objeto: Contratação de empresa especializada para execução de serviços de fresagem, preparação de base e recapeamento asfáltico em diversas vias do Município de Salto Grande/SP.

EMENTA: Direito Administrativo. Licitações e Contratos. Concorrência. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Pedido nominado como esclarecimento, mas com conteúdo material de impugnação ao edital. Pretensão de supressão de exigência de qualificação técnico-operacional. Cabimento do recebimento como impugnação, nos termos do art. 164 da Lei nº 14.133/2021. Tempestividade. Controle jurídico restrito à legalidade, motivação, razoabilidade e pertinência da exigência ao objeto licitado. Competência técnica do setor requisitante quanto à definição da essencialidade material dos serviços. Manifestação técnica que sustenta a manutenção da cláusula editalícia. Art. 67, § 1º, da Lei nº 14.133/2021. Itens impugnados com valor individual superior a 4% do valor total estimado da contratação. Parcelas de valor significativo. Ausência de ilegalidade manifesta ou restrição indevida à competitividade. Possibilidade jurídica de manutenção integral do edital.

O pedido apresentado deve ser recebido como impugnação ao edital, e não como mero esclarecimento, porquanto veicula insurgência contra cláusula editalícia e requer sua alteração.

Uma vez regularmente instruído o feito, com manifestação do setor técnico competente e estando a exigência amparada em critério jurídico e econômico previsto na Lei nº 14.133/2021, mostra-se juridicamente defensável a manutenção do instrumento convocatório, na forma em que redigido.

1. RELATÓRIO.

Em conformidade com o disposto no artigo 53 da Lei nº 14.133/2021 e no artigo 106 do Decreto Municipal nº 2.487, de 14 de agosto de 2023, vieram os autos do processo administrativo em epígrafe para análise e emissão de parecer jurídico acerca da manifestação apresentada pela empresa KAPA Infraestrutura S.A., no bojo da Concorrência nº 001/2026.

Trata-se de procedimento licitatório destinado à contratação de empresa especializada para execução de serviços de fresagem, preparação de base e recapeamento asfáltico em diversas vias do Município de Salto Grande/SP, sob o critério de julgamento de menor preço global.

A empresa interessada protocolou expediente denominado "Pedido de Esclarecimentos", no qual sustenta a irregularidade da exigência prevista no subitem 9.1.4.3 do edital, especificamente quanto à comprovação de aptidão técnico-operacional para os serviços de "*Limpeza de superfície com jato de alta pressão*" e "*Transporte com caminhão basculante de 10 m³ em via urbana pavimentada, DMT até 30 km*". Ao final, requereu a correção do edital por meio de errata ou republicação, com supressão das exigências questionadas.

A impugnante também apresentou anexo intitulado "ANEXO 1 - TOS CREA SP", documento que indica rubricas relacionadas à infraestrutura urbana, à pavimentação e à pavimentação asfáltica para vias urbanas.

Em análise preliminar, esta Consultoria Jurídica consignou, por e-mail encaminhado à Agente de Contratação, que a manifestação, embora formalmente intitulada como pedido de esclarecimentos, ostentava natureza jurídica de impugnação ao edital, uma vez que veiculava alegação de ilegalidade e requerimento expresso de exclusão de cláusula editalícia.

Na mesma oportunidade, foi reconhecida a tempestividade da insurgência e requerida a abertura de vista ao Departamento Municipal de Obras e Serviços para manifestação técnica.

Em atendimento, o setor requisitante apresentou o Ofício PMSG-OBRAS nº 13/2026, por meio do qual defendeu a manutenção integral do edital, especialmente do subitem 9.1.4.3, afirmando que os serviços impugnados constituem etapas essenciais e indissociáveis da execução do recapeamento asfáltico, com influência direta na aderência entre camadas, no transporte adequado do CBUQ e na durabilidade da obra.

É o relatório do necessário.

Passa-se à análise.

2. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES.

A condução da análise técnico-jurídica está diretamente vinculada à prática advocatícia, conforme estipulado na Lei Federal nº 8.906/94 – Estatuto da OAB. Portanto, ressalta-se que, em virtude do princípio da deferência técnico-administrativa, cabe a este Consultor oferecer análises estritamente jurídicas, abstendo-se de abordar aspectos relacionados à conveniência e oportunidade dos atos administrativos, os quais estão sob a discricionariedade do administrador público competente.

Noutras palavras, a atividade jurídica a ser desempenhada limita-se à verificação da juridicidade da exigência editalícia, de sua motivação, de sua pertinência com o objeto licitado e da ausência de restrição arbitrária à competitividade, não abrangendo a revisão do mérito técnico da manifestação exarada pelo Departamento requisitante.

Assim, eventuais conclusões acerca da relevância material, do comportamento estrutural do pavimento, da aderência entre camadas, da logística do transporte da massa asfáltica e da influência desses fatores na durabilidade da obra permanecem no campo da competência técnica da Engenharia, cabendo a este parecer apenas examinar se tal manifestação oferece suporte jurídico suficiente à manutenção do ato administrativo.

3. FUNDAMENTAÇÃO.

Via de regra, as contratações públicas devem ser precedidas de regular procedimento licitatório, em observância ao art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, ressalvadas as hipóteses legais de contratação direta. No caso em exame, a Administração optou pela instauração de procedimento competitivo, sob a modalidade concorrência, submetido ao regime jurídico da Lei nº 14.133/2021.

Dentro desse contexto, a primeira questão a ser enfrentada consiste em definir a natureza jurídica da manifestação apresentada pela licitante.

Embora o documento tenha sido nominado “pedido de esclarecimentos”, seu conteúdo revela finalidade diversa da mera elucidação interpretativa de cláusula editalícia.

Com efeito, a empresa sustenta que a exigência contida no subitem 9.1.4.3 seria incompatível com a Lei nº 14.133/2021, afirma haver afronta à competitividade e requer, expressamente, a exclusão das exigências relativas aos itens 1.1 e 1.5 da planilha orçamentária. Não se cuida, pois, de simples dúvida sobre o alcance do edital, mas de insurgência dirigida contra a própria validade de cláusula do instrumento convocatório.

Nessa ordem de ideias, impõe-se o recebimento do expediente como impugnação ao edital, e não como mero pedido de esclarecimentos. Em Direito Administrativo, a natureza do requerimento decorre de seu conteúdo e de seus efeitos pretendidos, e não da nomenclatura que lhe atribui o particular.

Tal enquadramento, além de juridicamente correto, prestigia os princípios do formalismo moderado, da instrumentalidade das formas e da verdade material. Também assegura o adequado processamento da insurgência segundo o regime do art. 164 da Lei nº 14.133/2021.

No tocante à admissibilidade, a impugnação mostra-se tempestiva. A manifestação foi apresentada em 19 de março de 2026, ao passo que a sessão pública do certame foi designada para 07 de abril de 2026. Não há, pois, qualquer óbice temporal ao seu conhecimento.

Superada essa etapa, passa-se ao mérito.

A insurgência concentra-se na alegação de que os serviços de limpeza de superfície com jato de alta pressão e transporte com caminhão basculante seriam meramente operacionais, preparatórios e destituídos de relevância suficiente para justificar exigência de comprovação técnico-operacional.

Todavia, a controvérsia não pode ser resolvida apenas pela ótica unilateral da licitante. Isso porque a Administração instruiu os autos com manifestação formal do Departamento Municipal de Obras e Serviços, setor tecnicamente competente para a definição das parcelas relevantes da obra, o qual concluiu, de modo expresse e fundamentado, que os serviços impugnados são essenciais e indissociáveis da execução do recapeamento asfáltico.

Segundo a manifestação técnica, a limpeza adequada da superfície interfere diretamente na aderência entre as camadas do pavimento, evitando patologias precoces e assegurando a durabilidade da intervenção. De igual modo, o transporte da mistura asfáltica, especialmente do CBUQ, relaciona-se à manutenção da temperatura, da trabalhabilidade e da homogeneidade do material

até o momento da aplicação, influenciando na qualidade final da obra.

Sob o ângulo jurídico, tal manifestação técnica reveste-se de especial relevância. Não cabe a esta Consultoria substituir a Engenharia na avaliação da essencialidade material dos serviços. Cumpre, isto sim, verificar se existe motivação técnica idônea, pertinente ao objeto e apta a afastar a pecha de arbitrariedade.

No caso concreto, essa motivação existe. O setor requisitante expôs, de forma clara, a relação entre os serviços questionados e a boa execução da obra pública. Assim, ausente demonstração de erro técnico manifesto ou desvio de finalidade, não há fundamento jurídico para infirmar a conclusão especializada adotada pela Administração.

Mas não é só. Ainda que se abstraísse, para fins argumentativos, a fundamentação técnica apresentada, a manutenção da cláusula editalícia também encontra respaldo em critério objetivo de natureza econômica, previsto expressamente na Lei nº 14.133/2021.

Dispõe o art. 67, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 que a exigência de atestados será restrita às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, assim consideradas aquelas que tenham valor individual igual ou superior a 4% do valor total estimado da contratação.

Trata-se de critério legal expresso, de natureza objetiva, que impede interpretações excessivamente subjetivas sobre a significância econômica das parcelas integrantes do objeto licitado. Assim, uma vez superado o patamar legal de 4%, está configurada, em princípio, a condição de valor significativo para os fins do dispositivo.

A planilha orçamentária do certame demonstra que o valor global estimado da contratação é de R\$ 11.638.060,41. O item 1.1, atinente à limpeza de superfície com jato de alta pressão, possui valor total de R\$ 566.295,14. O item 1.5, concernente ao transporte com caminhão basculante de 10 m³, totaliza R\$ 483.096,06. Ambos, portanto, superam, individualmente, o percentual de 4% do valor global estimado.

A própria impugnante reconhece, em sua peça, que os referidos itens representam aproximadamente 4,8% e 4,1% do valor total da obra. Ainda assim, pretende afastar a incidência do art. 67, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, sustentando que tais parcelas seriam financeiramente irrisórias. Essa argumentação,

contudo, não se sustenta juridicamente.

Se a lei estabeleceu critério objetivo mínimo de 4% para caracterização de parcela de valor significativo, não cabe ao intérprete, sem base normativa, elevar esse patamar ou desconsiderá-lo em favor de percepção subjetiva da licitante.

A conclusão jurídica correta, portanto, é a de que os itens impugnados se enquadram, também sob perspectiva estritamente econômica, como parcelas de valor significativo do objeto licitado.

O anexo apresentado pela empresa, consistente no TOS do CREA/SP, igualmente não conduz à invalidação da cláusula editalícia. Ao contrário, o documento evidencia a existência de categorias técnicas relacionadas à infraestrutura urbana, à pavimentação e à pavimentação asfáltica para vias urbanas, o que reforça a pertinência temática entre o objeto licitado e o universo de atividades técnicas a ele correlatas.

Em termos jurídicos, isso significa que não se está diante de exigência estranha ao objeto da licitação ou de requisito desarrazoado. A exigência editalícia guarda nexos com atividades inseridas no campo técnico da obra licitada, sem que se vislumbre, dos elementos até aqui apresentados, violação ao princípio da competitividade.

Também não houve demonstração concreta de que a exigência teria criado barreira ilegítima à participação de empresas aptas ao certame. A impugnante limita-se a discordar da opção administrativa e a defender compreensão diversa da relevância dos itens, o que, por si só, não basta para caracterizar restrição indevida.

Ao revés, o que se observa dos autos é que a Administração motivou sua escolha, submeteu a controvérsia ao setor técnico competente e amparou a exigência em critério legal e objetivo previsto no art. 67 da Lei nº 14.133/2021. Nessas condições, deve prevalecer a presunção de legitimidade do ato administrativo.

Assim, à luz da legislação de regência e dos princípios da legalidade, da motivação, da razoabilidade, da competitividade e da busca da proposta mais vantajosa, não se identifica vício apto a ensejar a modificação do edital.

4. DA CONCLUSÃO.

Ex positis, e com fundamento na análise fática e jurídica precedente, esta Consultoria Jurídica **OPINA**:

a) pelo recebimento da manifestação apresentada pela empresa KAPA Infraestrutura S.A. como impugnação ao edital, e não como simples pedido de esclarecimentos, haja vista que seu conteúdo material veicula insurgência contra cláusula editalícia e requerimento expresso de sua alteração;

b) pelo reconhecimento de sua tempestividade, uma vez que a peça foi apresentada em momento anterior ao prazo legal aplicável, considerada a data designada para a sessão pública;

c) no mérito, pela improcedência da impugnação, com a consequente manutenção integral do edital, especialmente do subitem 9.1.4.3, pelos seguintes fundamentos:

c.1) a definição quanto à essencialidade material dos serviços questionados insere-se na esfera de competência do setor técnico requisitante, o qual, por manifestação formal e fundamentada, afirmou tratar-se de etapas essenciais e indissociáveis da execução da obra;

c.2) mesmo sob perspectiva exclusivamente econômica, os itens impugnados enquadram-se no conceito legal de parcelas de valor significativo, nos termos do art. 67, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, porquanto seus valores individuais superam 4% do valor total estimado da contratação;

c.3) o anexo apresentado pela própria impugnante não demonstra desconexão entre a exigência editalícia e o objeto licitado, antes corroborando a inserção da controvérsia no âmbito técnico da infraestrutura urbana e da pavimentação asfáltica para vias urbanas;

d) por conseguinte, pela preservação da redação do instrumento convocatório, diante da ausência de ilegalidade manifesta, desproporcionalidade ou restrição indevida à competitividade.

Ressalta-se que o parecer é um ato opinativo que não vincula a Administração Pública ou os seus administrados. Estes podem seguir o parecer para melhor fundamentar suas decisões ou ignorá-lo, pois não estão vinculados à conclusão exarada pelo parecerista.

S.M.J., é o meu parecer.

À consideração superior.

Ribeirão do Sul, quarta-feira, 1 de abril de 2026

Fernando Plixo de Oliveira
Advogado/Consultor Jurídico
OAB/SP nº 337.789

