PARECER JURÍDICO Nº 056/2026

PROCESSO LICITATÓRIO Nº 070/2026

CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA Nº 015/2026

INTERESSADA: TF SOLUÇÕES E EQUIPAMENTOS LTDA.

ASSUNTO: ANÁLISE DE IMPUGNAÇÃO AO EDITAL DE CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA. CONTRATAÇÃO DE OBRAS DE PAVIMENTAÇÃO ASFÁLTICA E DRENAGEM PLUVIAL SOB O REGIME DE EMPREITADA POR PREÇO GLOBAL. ALEGAÇÕES DE INCONSISTÊNCIAS ORÇAMENTÁRIAS, COMPOSIÇÃO DE CUSTOS E PROJETOS.

1. RELATÓRIO

Cuida-se de análise jurídica acerca da impugnação administrativa interposta tempestivamente pela pessoa jurídica **TF Soluções e Equipamentos Ltda.** em face do ato convocatório da **Concorrência Eletrônica nº 015/2026** (Processo Licitatório nº 070/2026), deflagrada pelo Município de Monte Castelo/SC, cujo objeto consiste na contratação de empresa de engenharia civil para execução de obras de pavimentação asfáltica e drenagem pluvial da Perimetral Lauro Grein e da Estrada Geral Passa Quatro, sob o regime de **empreitada por preço global**, com valor máximo orçado em R$ 6.420.163,42.

Sustenta a empresa impugnante, em apertada síntese, a existência de vícios que supostamente comprometeriam o certame, articulando: a) suposta omissão de custos indiretos e serviços auxiliares na planilha (administração local, mobilização e desmobilização, canteiro, controle tecnológico, topografia de execução e sinalização de obras); b) descompasso entre especificações do memorial descritivo e da planilha orçamentária no tocante ao ligante de imprimação (CM-30 versus EAI), pintura de ligação (taxa e produto), espessura da capa de CBUQ (5,0 cm versus 6,0 cm), distância média de transporte (DMT) e preparo de fundo de vala; c) incoerência na formação de custos da massa asfáltica, apontando defasagem em relação ao Pregão Eletrônico nº 020/2025 realizado pelo

Município e a cotações privadas de fornecedores; d) ausência de memória analítica dos materiais betuminosos nos anexos; e) alegada defasagem do BDI de 21% e fixação de margem de lucro em patamar supostamente inferior ao primeiro quartil do Acórdão nº 2.622/2013 do Plenário do Tribunal de Contas da União; f) desatualização temporal da data-base das tabelas oficiais SINAPI/SICRO/ANP; e g) divergências formais de quantitativos e logradouros em relação às Anotações de Responsabilidade Técnica (ARTs) de projeto. Diante disso, requereu a concessão de efeito suspensivo e a retificação substancial dos projetos e das planilhas, com republicação do edital e reabertura de prazos.

Instado formalmente a se manifestar sobre a matéria estritamente técnica, o Setor de Engenharia do Município emitiu detalhado **Parecer Técnico subscrito por profissional habilitada** (Engenheira Civil Francine Cristina Felipus, CREA/SC nº 183026-7), que procedeu à refutação técnica de cada um dos questionamentos aventados pela impugnante, atestando a exequibilidade, suficiência do projeto e higidez das composições de custos, concluindo pelo **desacolhimento integral da impugnação**.

Vieram os autos para manifestação jurídica desta Procuradoria Municipal, nos moldes do art. 53, § 4º, e art. 164 da Lei Federal nº 14.133/2021.

2. PRELIMINARMENTE: DA TEMPESTIVIDADE E DO EFEITO SUSPENSIVO

A sessão pública de abertura das propostas foi designada no instrumento convocatório para o dia **18 de novembro de 2026**. A petição de impugnação restou transmitida pela via eletrônica em **12 de novembro de 2026**, perfazendo a antecedência mínima legal de três dias úteis estabelecida pelo art. 164, caput, da Lei Federal nº 14.133/2021 e pelo item 2.4 do edital. Portanto, o expediente revela-se **tempestivo**, impondo-se o seu conhecimento formal.

No tocante ao pleito de concessão de **efeito suspensivo**, anota-se que o item 2.6.1 do edital, em harmonia com as diretrizes da Lei nº

14.133/2021, assenta que as impugnações e pedidos de esclarecimentos **não suspendem os prazos de tramitação do certame**, revestindo-se a suspensão de natureza puramente excepcional, condicionada à demonstração objetiva de perigo de dano irreparável ou ilegalidade patente.

Considerando que a manifestação técnica e jurídica conclui pela total improcedência dos argumentos da impugnante e pela higidez do ato convocatório, **inexiste fundamento para atribuição de efeito suspensivo**, impondo-se o indeferimento da tutela cautelar requerida e a continuidade dos atos regulares da licitação.

3. MÉRITO

3.1. Do regime de empreitada por preço global e da remuneração de custos auxiliares

Alega a impugnante a nulidade do orçamento básico sob o pretexto de omissão de itens individualizados para administração local, mobilização e desmobilização de máquinas, instalações de canteiro, topografia de acompanhamento, ensaios de controle tecnológico e sinalização temporária de obra.

O argumento não merece prosperar. A contratação em análise rege-se pelo regime de **empreitada por preço global**, modalidade expressamente disciplinada no art. 46, inciso II e § 9º, da Lei Federal nº 14.133/2021, em que o objeto é contratado por preço certo e total para a entrega da infraestrutura acabada e funcional. Nesse regime, a remuneração vincula-se ao cumprimento de etapas e metas físicas descritas no cronograma físico-financeiro, cabendo à proponente avaliar o conjunto de condicionantes do edital, memoriais descritivos e projetos para dimensionar a sua proposta global.

Conforme registrado pela Engenharia Municipal em seu parecer conclusivo, a ausência de determinados serviços auxiliares como itens de custeio destacado na planilha decorre do próprio método construtivo e orçamentário adotado, uma vez que as despesas operacionais ordinárias

encontram-se **devidamente diluídas nas composições de custos unitários e no preço global de referência**, não havendo qualquer desamparo financeiro. As empresas concorrentes possuem liberdade técnico-operacional para estruturar sua logística de canteiro e equipe de supervisão de acordo com sua produtividade própria, competindo-lhes formular preço global que contemple a fiel execução das exigências dos memoriais descritivos (item 14.1 do edital e Cláusula Oitava do contrato).

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é firme no sentido de que eventuais divergências formais ou descompassos em itens secundários de orçamentação não acarretam a invalidade do processo licitatório quando preservada a finalidade pública e a consistência global do certame:

STJ, Recurso em Mandado de Segurança 28.927/RS, Rel. Ministra Denise Arruda, Primeira Turma, j. 17/12/2009:

> EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. ANULAÇÃO. RECURSO PROVIDO. 1. A licitação, como qualquer outro procedimento administrativo, é suscetível de anulação, em caso de ilegalidade, e revogação, por conveniência e oportunidade, nos termos do art. 49 da Lei 8.666/93 e das Súmulas 346 e 473/STF. Mesmo após a homologação ou a adjudicação da licitação, a Administração Pública está autorizada a anular o procedimento licitatório, verificada a ocorrência de alguma ilegalidade, e a revogá-lo, no âmbito de seu poder discricionário, por razões de interesse público superveniente. Nesse sentido: MS 12.047/DF, 1ª Seção, Rel. Min. Eliana Calmon, DJ de 16.4.2007; RMS 1.717/PR, 2ª Turma, Rel. Min. Hélio Mosimann, DJ de 14.12.1992. 2. Na hipótese dos autos, após a homologação do procedimento licitatório e a adjudicação de seu objeto em favor da ora recorrente, para a construção do Presídio Regional de Passo Fundo/RS, a Administração Pública entendeu por bem anular o certame, sob o fundamento de que no edital, na parte relativa à planilha de orçamento global da obra, no item 9.12 - Instalações elétricas -,

subitem 35 do tópico 9.12.1.2, foi atribuído, incorretamente, o valor ZERO aos preços unitário e global do material ali discriminado - caixa estampada 3x3 -, em desconformidade, portanto, com o disposto no art. 44, § 3º, da Lei 8.666/93. Irresignada, a ora recorrente interpôs recurso administrativo, que, no entanto, foi desprovido, por se entender que, "afora o dispositivo legal descumprido, há também que se considerar o princípio da economicidade, o qual deve nortear a conduta do administrador, haja vista que a desclassificação da empresa foi pelo valor de R$ 462,78 a maior referente a apenas quatro itens dentre mais de 2000 (dois mil da licitação). No entanto, o preço global da empresa considerada vencedora pela comissão especial de licitações foi R$ 458.607,66, superior ao da empresa desclassificada, valor que estaria compelindo ao erário suportar? (fl. 151). 3. Nesse contexto, verifica-se que o fundamento central que autorizou a anulação da Concorrência 162/GELIC/2007 foi o da existência de incorreções na planilha de orçamento global da obra, constante do edital de licitação, o que ensejou vício de ilegalidade, por violação do art. 44, § 3º, da Lei 8.666/93. Há também o fundamento, de natureza subsidiária, apresentado no momento do indeferimento do recurso administrativo, o qual revela, na realidade, razões de interesse público, a autorizar o desfazimento do certame. 4. Da análise do edital de Concorrência 162/GELIC/2007 e de seus anexos, verifica-se que, na planilha de orçamento global da obra, consta apenas um item ao qual foi atribuído valor unitário e global ZERO (material: caixa estampada 3x3 - 76,2x76,2mm, Chapa 20 -, constante do tópico 9x12 - Instalações Elétricas -, subitem 35 do tópico 9.12.1.2), entre mais de 1.600 itens, sendo mais de 90 materiais para instalação elétrica. E apenas em um deles (caixa estampada 3x3, em relação ao qual foi estipulada a quantidade de apenas uma unidade para a realização da obra), consta ZERO como valores unitário e global. É oportuno registrar que consta como item seguinte (36 do tópico 9.12.2) quatro unidades de caixa estampada de 2x4 (51x102mm, Chapa 20), com valor unitário de R$ 2,02 e valor global de R$ 8,08. Fica, assim,

demonstrada a irrisoriedade do valor a ser acrescentado à planilha de orçamento global, em caso de retificação do edital, o que seria, consideravelmente, inferior aos gastos a serem despendidos com uma nova licitação. Ou seja, a Administração pretende anular licitação já consumada, com objeto homologado e adjudicado ao licitante vencedor, para APENAS retificar o referido item da planilha de orçamento global, cuja alteração refere-se a valor ínfimo e, após, realizar nova licitação, com o mesmo objeto da concorrência anulada. 5. Os vícios formais encontrados no edital de licitação que não causem prejuízos aos particulares nem ao interesse público podem ser reparados pela Administração, sem que isso importe em nulidade do ato convocatório ou do certame. 6. Dessa análise, não há outra conclusão a que se possa chegar senão a de que a Administração se utiliza de mera irregularidade formal do edital para fundamentar a anulação da concorrência e a realização de novo certame, porque, na realidade, ficou insatisfeita com o resultado do procedimento licitatório, que desclassificou a empresa CONSTRUTORA PELOTENSE LTDA, em virtude de, em sua proposta, ter atribuído a alguns itens valor superior ao máximo permitido pelo edital, e teve como vencedora a empresa PORTONOVO EMPREENDIMENTOS E CONSTRUÇÕES LTDA. E, somente após a homologação e adjudicação da licitação é que a Administração deu-se conta de que o preço global oferecido pela empresa desclassificada era inferior ao da empresa vencedora do certame. 7. Em relação ao interesse público que embasou o desfazimento do certame, ressalte-se que, nos termos do art. 49 da Lei 8.666/93, "a autoridade competente para a aprovação do procedimento somente poderá revogar a licitação por razões de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta". E, consoante se pode depreender dos autos, o interesse público na obtenção do menor preço não é superveniente à homologação e à adjudicação do objeto do certame, na medida em que, desde o oferecimento das propostas pelas empresas concorrentes e de

> suas respectivas avaliações pela Comissão de Licitação, passou a ser conhecido o fato de que a proposta da empresa posteriormente desclassificada possuía preço global inferior à da empresa vencedora ao final do certame. 8. Recurso ordinário provido, para, concedendo a segurança, reconhecer a invalidade do ato anulatório da licitação, restabelecendo-se a homologação e a adjudicação da Concorrência 162/GELIC/2007 em favor da impetrante. (RMS n. 28.927/RS, relatora Ministra Denise Arruda, Primeira Turma, julgado em 17/12/2009, DJe de 2/2/2010.)

Descabe, assim, cogitar de violação ao art. 18, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021, mantendo-se a estrutura orçamentária delineada pela Administração.

3.2. Da compatibilidade entre os memoriais descritivos e as planilhas orçamentárias

Suscita a impugnante a existência de supostas incongruências entre o memorial descritivo e as planilhas de quantitativos, mencionando o ligante asfáltico (CM-30 versus EAI), a espessura da camada de CBUQ e o material do fundo de valas.

Cumpre consignar que as peças integrantes do processo administrativo (estudo hidrológico, geotécnico, dimensionamento estrutural, memoriais e planilhas) formam um **conjunto técnico harmônico e integrado**, devendo ser interpretadas de maneira contextualizada, e não a partir de leituras isoladas ou descontextualizadas de trechos textuais, consoante bem frisado pelo Setor de Engenharia.

No que tange à imprimação, a menção em memorial ao ligante CM-30 não invalida a previsão na planilha de fornecimento da **emulsão asfáltica para imprimação (EAI)** (Composição 02 adaptada do SINAPI 102470), produto amplamente consagrado pela engenharia rodoviária contemporânea pela eficiência de penetração, menor agressividade ambiental e custos compatíveis com as tabelas públicas de referência. A referência descritiva nos itens 4.2.1 e 8.2.1 ("CM-30 não incluso") constitui

mera replicação da nomenclatura oficial da tabela de serviço do SICRO (código 4011352), servindo justamente para esclarecer que o fornecimento do insumo ligante é remunerado em item separado da planilha (Composição 02), afastando qualquer duplicidade ou prejuízo.

Quanto à espessura do revestimento de concreto asfáltico usinado a quente (CBUQ), o dimensionamento geotécnico e estrutural fundamentado na metodologia do DNIT fixou categoricamente para a via urbana a **espessura de projeto de 5,0 cm**, alinhada à área total da pista de rolamento e à memória de cálculo de 1.003,65 toneladas na Perimetral Lauro Grein e 1.563,05 toneladas na Estrada Geral Passa Quatro. A alusão episódica no memorial a 6,0 cm decorre de mera observação redacional pretérita, superada pela memória de cálculo definitiva e pelo projeto executivo que balizou o certame, os quais prevalecem para fins de medição e execução.

Da mesma forma, o preparo de fundo de valas e o transporte de materiais obedecem a soluções consolidadas no orçamento referencial, cabendo à futura contratada cumprir integralmente as normas da ABNT e do DNIT, garantindo o resultado final exigido pelo objeto contratual.

3.3. Da metodologia de formação do preço da massa asfáltica e da inadequação do cotejo com outros certames

Insurge-se a impugnante contra a precificação do CBUQ, pretendendo impor à Administração Pública a adoção de orçamentos privados de compra de "massa comercial" fornecida por terceiros (orçamento da empresa LZK Construtora a R$ 725,00/t FOB usina), sustentando ainda aparente discrepância com a referência do Pregão Eletrônico nº 020/2025 realizado pelo Município.

A pretensão revela-se manifestamente descabida. Conforme estabelece o art. 23, § 2º, inciso I, da Lei Federal nº 14.133/2021, a formação do preço de referência em obras e serviços de engenharia deve observar, de forma prioritária, as composições de custos unitários do **Sistema de Custos**

Referenciais de Obras (SICRO) e do **Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (SINAPI)**.

O orçamento elaborado pelo Município observou rigorosamente os parâmetros legais: desmembrou a prestação de serviços nos componentes de aplicação mecânica na pista (SICRO 4011464), usinagem de CBUQ padrão DNIT Faixa C (Composição 06 adaptada do SINAPI 104359), transporte rodoviário (SICRO 5914612) e fornecimento de cimento asfáltico de petróleo CAP 50/70 pelo preço oficial de distribuidora homologado pela ANP acrescido de tributos (Composição 07). Essa metodologia de custo de produção e aplicação usinada é plenamente aceita e recomendada pelos órgãos de controle externo para obras desse vulto, impedindo a sobreposição de margens de lucro de intermediários.

A tentativa de comparar o preço referencial da presente concorrência com o Pregão Eletrônico nº 020/2025 desconsidera premissas operacionais e jurídicas basilares: a) O Pregão Eletrônico nº 020/2025 versou sobre **registro de preços para fornecimento e aplicação contínua e fracionada** de pequenos volumes de massa em vias esparsas do perímetro municipal, em que os custos de mobilização pontual de usinas comerciais e equipamentos são significativamente superiores devido à imprevisibilidade da demanda; b) O presente certame trata de **obra viária estruturada e planejada sob lote único**, abrangendo extensa pavimentação contínua de 19.662,18 m² de pista e ciclovia, propiciando expressiva **economia de escala**, otimização logística e diluição substancial de custos fixos, como expressamente justificado no Estudo Técnico Preliminar; c) Inclusive, na referida sessão do Pregão Eletrônico nº 020/2025, o lance vencedor da empresa Pavaplan situou-se em R$ 680,00/t, evidenciando que os custos reais de mercado para operações estruturadas em larga escala operam com descontos expressivos, ratificando a viabilidade do orçamento municipal.

A alegação de que cotações privadas específicas de

fornecedores locais seriam superiores não serve para invalidar os referenciais do SINAPI e do SICRO, instituídos pelo legislador como balizas objetivas e impessoais de controle de gastos públicos.

3.4. Da regularidade da memória de cálculo dos materiais betuminosos e da transparência

Aduz a impugnante que os anexos editalícios seriam desprovidos de detalhamento das memórias de cálculo dos ligantes asfálticos e transportes.

A alegação contraria a realidade factual dos autos. As composições orçamentárias que integram o Anexo VI e as planilhas do processo explicitam detalhadamente a sistemática de cálculo do binômio aquisição e transporte dos produtos betuminosos. Conforme documentado, a Administração utilizou os preços médios ponderados divulgados pela **Agência Nacional do Petróleo (ANP)** para o período de referência, acrescidos dos percentuais tributários legais incidentes (ICMS, PIS e COFINS), e calculou o frete e as tarifas de pedágio mediante as rotas rodoviárias reais entre a refinaria de fornecimento mais próxima (REPAR/Araucária-PR) e o Município de Monte Castelo/SC, aplicando as fórmulas paramétricas e os coeficientes oficiais do DNIT.

A demonstração atende com plenitude ao princípio da transparência e ao art. 18, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021, estando todas as premissas abertas à conferência de qualquer interessado no portal de compras e no setor de licitações.

3.5. Da regularidade e validade do BDI de 21%

Questiona a impugnante a adoção da taxa de Benefícios e Despesas Indiretas (**BDI**) fixada no patamar referencial de 21%, alegando que a margem de lucro de 4,59% encontrar-se-ia abaixo do primeiro quartil fixado pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 2.622/2013-Plenário.

Consoante pontuado no parecer técnico de engenharia, os parâmetros percentuais compilados pelo TCU no paradigmático Acórdão nº

2.622/2013 constituem **balizas referenciais de adequabilidade e limites máximos contra sobrepreço**, não configurando piso obrigatório de remuneração a ser garantido pelo erário.

A composição do BDI adotada pela Administração Municipal contempla de forma discriminada todas as parcelas exigíveis: administração central (3,80%), seguro e garantia (0,32%), risco (0,50%), despesas financeiras (1,02%), tributos federais (PIS e COFINS no total de 3,65%) e municipais (ISS à alíquota de 5%), além do lucro empresarial de 4,59%, resultando no índice final de 21,00%. Tal índice situa-se perfeitamente alinhado com a média praticada para obras de infraestrutura viária e rodoviária, respeitando os princípios da economicidade e da razoabilidade (art. 5º da Lei nº 14.133/2021).

O BDI constitui componente da proposta econômica de cada participante, cabendo às empresas licitantes modular sua margem de rentabilidade de acordo com suas estratégias de competitividade e eficiência interna, sendo defeso ao particular impor à Administração a elevação artificial do preço teto para assegurar margens maiores de remuneração.

3.6. Da higidez das datas-base das tabelas públicas e dos mecanismos de reajuste

A alegação de que a utilização das bases referenciais SINAPI e SICRO de início de 2026 acarretaria defasagem insanável do orçamento carece de amparo fático e legal.

O tempo transcorrido entre a elaboração do projeto, a conclusão da fase interna preparatória e a publicação do edital obedece à complexidade dos trâmites administrativos inerentes à Administração Pública municipal. O art. 23 da Lei Federal nº 14.133/2021 não exige atualização mensal ou diária das tabelas, mas sim a compatibilidade do orçamento prévio com as bases oficiais consagradas. A impugnante não comprovou oscilação extraordinária ou desequilíbrio conjuntural no mercado que

comprometa a viabilidade das referências oficiais utilizadas.

Ademais, a integridade da equação econômico-financeira do contrato encontra-se plenamente resguardada pelo instrumento convocatório: o item 18 do edital e a Cláusula Sexta da minuta contratual asseguram expressamente o **direito ao reajustamento periódico a cada 12 meses vinculado à data-base do orçamento estimado**, bem como resguardam o direito à recomposição econômico-financeira (reequilíbrio) na superveniência de fatos imprevisíveis ou de álea extraordinária, nos exatos termos dos arts. 124 e seguintes da Lei nº 14.133/2021.

3.7. Das Anotações de Responsabilidade Técnica e aspectos formais do projeto

Por fim, os questionamentos alusivos a pequenos descompassos de valores ou menções acessórias em Anotações de Responsabilidade Técnica (ARTs) decorrentes de versões e revisões pretéritas de orçamento não comprometem a higidez do certame licitatório.

Conforme atestado pela Engenharia Municipal, as ARTs destinam-se a individualizar a autoria e a responsabilidade técnica pelas peças de engenharia elaboradas. As planilhas orçamentárias, memoriais de cálculo e plantas definitivas que acompanham o edital foram regularmente subscritos e chancelados por engenheiro civil habilitado, com a correspondente anotação profissional devidamente regularizada perante o CREA/SC (art. 67, § 1º, da Lei nº 14.133/2021). Eventuais incorreções materiais em relatórios antigos não alteram a substância do projeto executivo que vincula a presente disputa, aplicando-se o princípio da instrumentalidade das formas e do formalismo moderado (art. 147 da Lei nº 14.133/2021).

Portanto, resta demonstrada a regularidade formal e material dos documentos técnicos e jurídicos que compõem a Concorrência Eletrônica nº 015/2026, restando desprovidos de plausibilidade jurídica e técnica os reclamos deduzidos pela impugnante.

4. CONCLUSÃO

Ante o exposto, considerando os fundamentos jurídicos invocados e a manifestação técnica conclusiva do Setor de Engenharia Municipal:

a) Conhece-se da impugnação administrativa oposta pela empresa **TF Soluções e Equipamentos Ltda.**, porquanto tempestiva;

b) No mérito, opina-se pelo **INDEFERIMENTO INTEGRAL** de todos os pedidos formulados na impugnação, bem como pelo indeferimento do pleito de efeito suspensivo;

c) Recomenda-se a **MANUTENÇÃO INTEGRAL DOS TERMOS DO EDITAL** da Concorrência Eletrônica nº 015/2026, com o regular prosseguimento da sessão pública de abertura e disputa na data aprazada, promovendo-se a publicação da decisão fundamentada no portal oficial do certame (BLL Compras) e nos sítios eletrônicos da municipalidade, nos termos do art. 164, parágrafo único, da Lei Federal nº 14.133/2021.

Por fim, não é demais consignar que o presente parecer é **meramente opinativo, que não impede a tramitação e até mesmo consequente decisão divergente.**

Monte Castelo/SC, 17 de novembro de 2026.

GLAUCO PIVA

Assinado de forma digital por GLAUCO PIVA
Dados: 2026.11.17 08:56:18 -03'00'

Glauco Piva
Procurador Municipal e/e
OAB/SC 26021