Praça Isabel Branco, 142 – Cidade Alta. CEP 84200-000 –043)3535-9400. CNPJ nº 76.710.900/0001-38
senjur@jaguariaiva.pr.gov.br/ juridico@jaguariaiva, pr.go.br

DEPTO. DE COMPRAS E LICITAÇÕES
134
JARIAIVA-PR

PARECER JURÍDICO

Processo licitatório: contratação de serviços de tapa-buraco em CBUQ.

I- RELATÓRIO

Trata-se de análise jurídica da fase preparatória e das minutas relativas ao Pregão Eletrônico nº 28/2026, destinado à contratação de empresa especializada para execução de serviços de tapa-buraco em CBUQ nas vias urbanas do Município de Jaguariaíva/PR, com fornecimento de materiais, equipamentos, mão de obra, transporte, sinalização provisória, ensaios de controle e destinação dos resíduos.

A documentação examinada compreende, entre outros elementos, o Ofício nº 640/2026–SEMIL, o Documento de Oficialização da Demanda, o Estudo Técnico Preliminar, o Termo de Referência, o Memorial Descritivo, a planilha orçamentária, documentos de composição de custos, indicação contábil, cronograma físico-financeiro, parecer técnico, edital e minuta contratual.

O valor global estimado indicado no edital, no Termo de Referência e na planilha é de R$ 507.947,57. O objeto foi estruturado em lote único, sob regime de empreitada por preço unitário, com julgamento pelo menor preço e vigência contratual de 12 meses.

A sessão pública está prevista para 11/11/2026, com abertura e julgamento às 08h30 e início da disputa às 09h, conforme o quadro detalhado do edital.

É o relatório.

A presente manifestação limita-se ao exame jurídico-formal da fase preparatória, do instrumento convocatório e da minuta contratual, com base nos documentos disponibilizados, sem substituir a análise técnica de engenharia, a conferência contábil, a validação dos quantitativos e preços pelo setor competente ou o juízo de conveniência e oportunidade da autoridade administrativa.

A responsabilidade pelas informações técnicas, pelas memórias de cálculo, pela escolha da solução, pela composição dos preços, pela classificação do objeto como serviço comum de engenharia e pela fiscalização da execução permanece com os agentes e setores responsáveis.

COMPRAS E LICITAÇÃO 135 JAGUARIAÍVA-PR

O parecer também registra inconsistências documentais que devem ser corrigidas antes da publicação ou, se já publicada a convocação, antes do prosseguimento do certame, conforme a repercussão de cada alteração sobre a formulação das propostas.

II- FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

A contratação está submetida à Lei nº 14.133/2021, conforme expressamente indicado no ETP, no Termo de Referência, no edital e na minuta contratual.

A fase preparatória deve ser estruturada mediante planejamento, com definição da necessidade, do objeto, do regime de execução, do orçamento estimado, da modalidade, do critério de julgamento, das exigências de habilitação, das condições de execução, fiscalização, recebimento e pagamento. O art. 18 da Lei nº 14.133/2021 exige que o processo contenha, entre outros elementos, ETP, orçamento com composições e memórias, justificativa do parcelamento ou não, análise das providências administrativas e posicionamento conclusivo quanto à viabilidade da contratação.

No caso, há documentação compatível com a fase preparatória: DOD, ETP, Termo de Referência, Memorial Descritivo, planilha orçamentária, justificativas de solução, parcelamento, quantitativos, fiscalização e viabilidade. O ETP apresenta alternativas consideradas, justifica a solução escolhida e descreve os resultados esperados.

A instrução, contudo, não pode ser considerada definitivamente regular enquanto persistirem as divergências apontadas no item 4 deste parecer, especialmente aquelas capazes de comprometer a identificação do processo, o valor máximo aceitável, o quantitativo do objeto ou a dotação orçamentária.

O objeto foi classificado pelo setor técnico como serviço comum de engenharia de manutenção, consistente em reparos localizados no pavimento existente, com preservação de suas características originais e execução segundo padrões técnicos objetivamente descritos.

A Lei nº 14.133/2021 define serviço comum de engenharia como aquele que envolve ações objetivamente padronizáveis em desempenho e qualidade, voltadas à manutenção, adequação ou adaptação de bens, com preservação de suas características originais. O mesmo dispositivo define o Termo de Referência e a empreitada por preço unitário.

O Termo de Referência apresenta métodos de execução, materiais, equipamentos, temperatura mínima, compactação, medição, ensaios, recebimento e critérios de rejeição. A descrição técnica, em princípio, permite aferição objetiva da qualidade e do desempenho, sem que o objeto envolva solução singular ou alta heterogeneidade.

Praça Isabel Branco, 142 – Cidade Alta. CEP 84200-000 –043)3535-9400. CNPJ nº 76.710.900/0001-38
senjur@jaguariaiva.pr.gov.br/ juridico@jaguariaiva, pr.go.br

DEPTO. DE COMPRAS E LICITAÇÕES
136
JARIAIVA-PR

A adoção do pregão eletrônico mostra-se juridicamente adequada, desde que a autoridade competente mantenha motivação expressa quanto à natureza comum do serviço e que a versão final do edital preserve especificações objetivas e usuais de mercado. O TCU reconhece o cabimento do pregão para serviços comuns de engenharia por meio da Súmula nº 257.

Também há precedente no sentido de que a natureza de serviço de engenharia não impede o pregão quando o edital define de maneira clara os padrões de desempenho e qualidade, cabendo observar a distinção entre serviço comum e serviço especial.

A conclusão, portanto, é favorável ao enquadramento adotado, sem prejuízo da responsabilidade do setor técnico pela classificação e pela demonstração de que os serviços podem ser avaliados por critérios objetivos.

A adoção da empreitada por preço unitário é coerente com a natureza do objeto, pois os serviços serão executados conforme ordens de serviço e pagos segundo as quantidades efetivamente executadas, medidas e atestadas.

A modalidade é especialmente adequada quando a Administração consegue definir as unidades de serviço e os preços unitários, mas a quantidade efetiva de ocorrências pode variar ao longo da vigência. O Termo de Referência estabelece medições por unidade de planilha, inclusive metro cúbico compactado para o CBUQ, e prevê pagamento apenas do serviço efetivamente realizado.

Recomenda-se, contudo, que o edital e a minuta contratual adotem terminologia uniforme: menor preço por lote único, com julgamento pelo valor global do lote, observados os preços unitários máximos e o regime de empreitada por preço unitário. Não devem coexistir expressões como "menor preço por lote global" e "menor preço unitário por lote único" sem explicitação do critério efetivamente adotado.

O ETP registra a necessidade de manutenção das vias, descreve alternativas, apresenta quantitativos estimados e relaciona as memórias de cálculo à área estimada de 4.500 m² e à espessura média de 5 cm, resultando em 225 m³ de CBUQ compactado.

A planilha utiliza referências de custos indicadas como SINAPI, DER-PR, DAER/PR e SICRO, com BDI de 19,60%, alcançando o valor estimado de R$ 507.947,57.

A estimativa deve ser validada pelo setor técnico e pelo setor responsável pela pesquisa de preços, especialmente quanto a: compatibilidade entre a data-base efetivamente utilizada e a data informada no edital e no ETP; correspondência entre os códigos das composições e as unidades de medição; inclusão ou exclusão de transporte, carga, descarga, mobilização, desmobilização, remoção e destinação de resíduos; coerência entre a

Praça Isabel Branco, 142 – Cidade Alta. CEP 84200-000 –043)3535-9400. CNPJ nº 76.710.900/0001-3E
senjur@jaguariaiva.pr.gov.br/ juridico@jaguariaiva, pr.go.br

distância média de transporte de 120 km, o quantitativo de 27.000 m³xkm e a composição utilizada; compatibilidade entre a densidade de referência do CBUQ, a medição em volume compactado e a conferência por ticket de pesagem; inexistência de duplicidade entre itens da planilha e obrigações consideradas integrantes do preço unitário.

A jurisprudência de controle externo destaca a necessidade de memórias de cálculo confiáveis para quantitativos e distâncias de transporte, justamente para reduzir riscos de sobrepreço, medição indevida e superfaturamento.

O Termo de Referência deve manter os preços unitários referenciais, as memórias de cálculo e os documentos de suporte, elementos exigidos para a adequada formação do orçamento.

O ETP reconhece a possibilidade técnica de contratação separada de base, CBUQ, emulsão, transporte, sinalização e ensaios, mas justifica o lote único pela integração das atividades, pelo controle da temperatura e compactação, pela responsabilidade técnica única, pela redução dos custos de gestão e pela necessidade de execução coordenada.

A justificativa é juridicamente defensável, mas deve ser mantida de forma clara, objetiva e atualizada no ETP e no edital, sobretudo porque o parcelamento constitui regra de planejamento quando tecnicamente viável e economicamente vantajoso.

A Súmula nº 247 do TCU estabelece a preferência pela adjudicação por item quando o objeto for divisível, salvo prejuízo ao conjunto, perda de economia de escala ou comprometimento da execução integrada.

A jurisprudência também identifica como irregular a ausência de parcelamento sem justificativa suficiente, especialmente quando a reunião dos itens restringe a competitividade.

No caso concreto, recomenda-se: manter no processo a justificativa técnica e econômica do lote único; demonstrar por que a divisão não ampliaria efetivamente a competição no mercado regional; explicar a relação entre fornecimento, transporte, aplicação, compactação, ensaios e responsabilidade pela qualidade; esclarecer que os itens de sinalização e ensaios são acessórios da execução principal e não objetos autônomos com mercado competitivo próprio; evitar que o lote único seja justificado exclusivamente por certames anteriores, sem indicar os elementos concretos que demonstram integração técnica e econômica.

Sem esse reforço, há risco de questionamento por restrição à competitividade.

Praça Isabel Branco, 142 – Cidade Alta. CEP 84200-000 –043)3535-9400. CNPJ nº 76.710.900/0001-38
senjur@jaguariaiva.pr.gov.br/ juridico@jaguariaiva, pr.go.br

DEPTO. DE COMPRAS E LICITAÇÕES
138
JAGUARIAIVA-PR

O Termo de Referência prevê registro da empresa no CREA, atestado técnico-operacional relativo à execução de revestimento em CBUQ, quantitativo mínimo de 67,5 m³, equivalente a 30% dos 225 m³ estimados, e indicação de responsável técnico com registro profissional, atestado de responsabilidade técnica e certidão de acervo técnico.

A exigência de quantitativo mínimo, em princípio, está abaixo do percentual máximo indicado na documentação e foi vinculada à parcela apontada como de maior relevância. A Súmula nº 263 do TCU admite quantitativos mínimos para capacidade técnico-operacional quando limitados às parcelas de maior relevância e valor significativo e proporcionais à dimensão e complexidade do objeto.

O edital deve, contudo, assegurar que: a parcela de maior relevância esteja tecnicamente motivada e seja também significativa em valor; o atestado seja exigido para a capacidade técnico-operacional da empresa, sem confusão com a capacidade técnico-profissional; não seja exigida comprovação de vínculo permanente do profissional em momento anterior ao permitido pelo regime legal; seja admitida comprovação de vínculo por meio idôneo, conforme já previsto na minuta; não se exija certidão de quitação perante o CREA ou requisito equivalente não previsto na legislação; não seja exigido registro local como condição de participação; a equivalência entre metros cúbicos e toneladas seja matematicamente conferida e redigida sem ambiguidades; a possibilidade de somatório de atestados seja mantida apenas se compatível com a natureza do serviço e com a demonstração de capacidade efetiva.

O TCU tem censurado exigências de certidão de quitação, vínculo profissional excessivamente restritivo e comprovação técnico-operacional sem adequada demonstração de relevância e valor significativo.

A exigência de certidão negativa de feitos sobre falência, isoladamente, não revela irregularidade, mas deve ser uniformemente descrita entre edital, anexos e minuta, sem criação de requisito econômico-financeiro não justificado no processo.

O edital prevê regularização fiscal e trabalhista posterior e empate ficto, afastando a exclusividade e a reserva de cota. A justificativa apresentada é de que o lote supera R$ 80.000,00 e de que o objeto corresponde a serviço de engenharia não divisível para fins de cota.

A LC nº 123/2006 prevê licitação exclusiva para itens de até R$ 80.000,00 e reserva de cota para bens de natureza divisível, além de admitir exceções quando o tratamento diferenciado não for vantajoso ou puder prejudicar o conjunto ou complexo do objeto.

Como o objeto foi agrupado em lote único, o valor global do lote deve ser considerado para o limite aplicável, conforme a regra de cálculo indicada no Decreto nº 8.538/2015.

A disciplina constante dos autos é, em princípio, compatível com o valor do lote e com a justificativa técnica de integração. Recomenda-se apenas que o edital vincule expressamente a não adoção da exclusividade e da cota à justificativa de lote único e à ausência de divisibilidade juridicamente útil, evitando fundamentação genérica.

O edital prevê recebimento de propostas a partir de 22/10/2026 e sessão em 11/11/2026, com abertura às 08h30 e disputa às 09h.

Para serviços comuns de engenharia submetidos ao menor preço, o prazo mínimo para apresentação de propostas é de 10 dias úteis contados da divulgação do edital. Modificações que possam comprometer a formulação das propostas exigem nova divulgação e reabertura dos prazos.

A Administração deve conferir, antes da publicação: a data efetiva de divulgação no PNCP e no sítio oficial; o cumprimento integral do prazo mínimo; a coincidência entre os horários do aviso, do edital, da plataforma eletrônica e da folha de rosto; a publicação de todos os anexos, inclusive Termo de Referência, Memorial, planilha, cronograma e minuta contratual; a necessidade de republicação caso alguma correção altere quantitativos, preços, habilitação ou condições de execução.

Alterações relevantes não podem ser comunicadas apenas por meio informal ou próximo da sessão. A jurisprudência tem reconhecido a necessidade de republicação e reabertura quando a alteração possui aptidão para influenciar propostas e competitividade.

A documentação contém indicação contábil, com menção a projeto/atividade, elemento de despesa e fontes de recursos. Todavia, a peça contábil e a solicitação de indicação de conta registram R$ 507.947,47, enquanto o edital, o Termo de Referência e a planilha registram R$ 507.947,57.

A diferença de R$ 0,10 deve ser esclarecida e corrigida antes da publicação ou da continuidade do certame. Não se trata de divergência meramente estética: o valor estimado é parâmetro de aceitabilidade, reserva orçamentária, empenho e controle da despesa.

Também há campos em branco na minuta contratual quanto à dotação, à fonte e ao elemento de despesa. A minuta somente deve ser aprovada para assinatura após o preenchimento e a conferência dessas informações pelo setor contábil competente.

Recomenda-se, portanto: emitir ou retificar a indicação contábil com o valor correto; confirmar a suficiência do crédito e a compatibilidade da despesa com a ação orçamentária; uniformizar dotação, fonte e elemento em edital, minuta e documentos

Praça Isabel Branco, 142 – Cidade Alta. CEP 84200-000 –043)3535-9400. CNPJ nº 76.710.900/0001-3E
senjur@jaguariaiva.pr.gov.br/ juridico@jaguariaiva, pr.go.br

DEPTO. DE COMPRAS E LICITAÇÕES
140
JARIAIVA-PR

contábeis; juntar manifestação contábil conclusiva antes da autorização da despesa e da assinatura contratual.

O Termo de Referência define fiscal, fiscal substituto e gestor, atribuindo à fiscalização o controle de tickets, temperatura, acabamento, nivelamento, registros fotográficos, ocorrências, ensaios e medições.

A modelagem é adequada ao objeto e contribui para reduzir risco de pagamento por serviço não executado ou executado em desconformidade. Deve-se assegurar que as designações sejam formalizadas antes do início da execução e que os fiscais disponham de orientação e instrumentos para realizar as medições.

A medição do CBUQ por metro cúbico compactado deve ser acompanhada de documentação suficiente para demonstrar área, espessura, volume, pesagem e local de aplicação. O ticket de pesagem não deve substituir a medição física, mas funcionar como elemento de conferência.

A previsão de não medição ou glosa para serviço sem ticket ou executado abaixo da temperatura mínima deve ser compatibilizada com procedimento de contraditório, registro da ocorrência, oportunidade de correção e critérios objetivos de recebimento.

O recebimento provisório, o período de observação, o recebimento definitivo, o prazo de refazimento e a garantia de 12 meses estão previstos na documentação. Recomenda-se verificar a coerência temporal entre recebimento definitivo, início da garantia, emissão de ordens de serviço e encerramento da vigência contratual.

A opção por não exigir garantia contratual ordinária foi justificada pelo pagamento posterior à medição, pela execução parcelada e pela possibilidade de glosa ou refazimento. A justificativa deve permanecer expressa no ETP.

A minuta prevê garantia do serviço por 12 meses e garantia adicional em hipótese de proposta abaixo de determinado percentual do orçamento. Essas cláusulas devem ser harmonizadas entre edital, Termo de Referência e contrato, especificando: a hipótese exata de incidência da garantia adicional; a base de cálculo; a modalidade e o prazo para apresentação; a compatibilidade com a opção de não exigir garantia contratual ordinária; o procedimento de acionamento e liberação.

As sanções devem estar descritas de modo objetivo, com condutas, percentuais, limites, procedimento de aplicação e possibilidade de defesa. A minuta contém previsão de multa diária por atraso e multa por inexecução total ou extinção por inadimplemento; recomenda-se revisão de proporcionalidade, base de cálculo e eventual sobreposição entre penalidades.

Praça Isabel Branco, 142 – Cidade Alta. CEP 84200-000 –043)3535-9400. CNPJ nº 76.710.900/0001-38
senjur@jaguariaiva.pr.gov.br/ juridico @jaguariaiva, pr.go.br

O prazo inicial de 12 meses é compatível com a execução parcelada por ordens de serviço e com a necessidade permanente de conservação viária, desde que a Administração demonstre a natureza contínua do serviço e observe as condições legais para eventual prorrogação.

A previsão de reajuste pelo INPC/IBGE, após a anualidade contada da data-base do orçamento, deve ser conferida quanto à coerência entre o edital, o contrato e a planilha. A minuta deve deixar claro o marco inicial, o índice, a forma de cálculo e a necessidade de formalização.

Não se recomenda que a prorrogação seja apresentada como automática. Ela deve depender de justificativa, interesse público, manutenção da vantajosidade, disponibilidade orçamentária e manifestação da autoridade competente.

III- CONCLUSÃO

Diante do exposto, **OPINO pela possibilidade jurídica, em tese, da contratação mediante pregão eletrônico, com critério de menor preço e regime de empreitada por preço unitário, desde que mantida a caracterização técnica do objeto como serviço comum de engenharia e sejam preservados padrões objetivos de desempenho e qualidade.**

Pela possibilidade de manutenção do lote único, condicionada ao reforço e à preservação da justificativa técnica e econômica quanto à integração dos serviços, à responsabilidade única, à economia de gestão e à ausência de prejuízo à competitividade.

Pela possibilidade de manutenção das exigências de qualificação técnica, desde que revistas para assegurar proporcionalidade, pertinência com a parcela de maior relevância e valor significativo, ausência de registro local, ausência de certidão de quitação indevida e distinção entre capacidade técnico-operacional e técnico-profissional.

Após o saneamento, o processo deverá seguir para autorização da autoridade competente e da publicação pelos meios oficiais aplicáveis.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Jaguariaíva-Pr, 20 de outubro de 2026.

MATHEUS RISSATTO RIVOIRO
Procurador do Município