

PARECER JURÍDICO Nº 287/2026

Processo Administrativo nº 81/2026 (IPM nº 14.439/2026)

Assunto: Parecer Jurídico sobre Impugnação ao Edital do Pregão Eletrônico nº 31/2026

Consultante: Diretoria Especial de Compras

Impugnante: M. Lima Manutenções Prediais e Industriais Ltda

1. Relatório e Síntese da Impugnação

A Secretaria Municipal de Saúde deflagrou o presente procedimento licitatório para contratação de empresa especializada na prestação de serviços de limpeza e higienização profunda de aparelhos de climatização de ar e cortinas de ar, sob a modalidade de Pregão Eletrônico nº 31/2026, pelo Sistema de Registro de Preços, com valor estimado total em R\$ 1.978.791,58 (fls. 2).

No curso do certame, a empresa M. Lima Manutenções Prediais e Industriais Ltda apresentou impugnação administrativa tempestiva contra as regras do instrumento convocatório (fls. 1). A impugnante alega a ocorrência de quatro supostos vícios fundamentais no edital (fls. 2): o primeiro refere-se à ausência de exigência de registro da licitante e de seu responsável técnico no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA), bem como de Certidão de Acervo Técnico (CAT) (fls. 2-3); o segundo aponta a falta de definição de quantitativos mínimos e periodicidade por parte de secretarias participantes (fls. 4-5); o terceiro aponta inconsistência na data-base do reajuste, fixada retroativamente a 13 de março de 2026 (fls. 6); e o quarto consiste em mero erro de digitação do ano de vigência no cabeçalho da minuta contratual (fls. 6).

2. Inexigibilidade de Registro no CREA e de Acervo Técnico

A impugnante aduz que as atividades descritas no instrumento convocatório superam o conceito de mera higienização e constituem serviços de engenharia, o que tornaria obrigatório o registro da licitante no conselho profissional competente (fls. 2-3).

No entanto, o objeto do certame se restringe especificamente ao serviço de limpeza convencional, higienização de filtros, lavagem de componentes físicos e pequenos reparos. Trata-se de atividade puramente operacional e de manutenção preventiva simplificada, sem complexidade industrial de engenharia térmica.

A jurisprudência nacional consagra que a obrigatoriedade de inscrição em conselhos profissionais e de contratação de profissional com qualificação específica é balizada pela atividade básica desempenhada pela empresa, nos termos do artigo 1º da Lei Federal nº 6.839/1980.

A higienização de climatizadores convencionais, como aparelhos tipo split ou janela, não constitui atividade privativa de engenharia regulada pela Lei Federal nº 5.194/1966.

O Tribunal Regional Federal da 4ª Região possui orientação consolidada sobre a matéria:



“EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. CONSELHO PROFISSIONAL. CREA. REGISTRO DE EMPRESA. **ATIVIDADE BÁSICA. INSTALAÇÃO E MANUTENÇÃO DE AR CONDICIONADO. DESNECESSIDADE. DESPROVIMENTO DO RECURSO.** I. CASO EM EXAME: 1. *Apelação cível interposta pelo Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Santa Catarina (CREA/SC) contra sentença que julgou procedentes embargos à execução fiscal. A decisão desconstituiu crédito não tributário, afastando a necessidade de registro da empresa executada no CREA/SC, cuja atividade principal é instalação e manutenção de sistemas centrais de ar condicionado, de ventilação e refrigeração.* II. **QUESTÃO EM DISCUSSÃO:** 2. *Discute-se a obrigatoriedade de registro de empresa no CREA/SC cuja atividade básica é a instalação e manutenção de sistemas centrais de ar condicionado, de ventilação e refrigeração.* III. **RAZÕES DE DECIDIR:** 3. *A obrigatoriedade de registro em conselho profissional é definida pela atividade básica da empresa. Lei 6.839/1980, art. 1º.* 4. **A atividade de instalação e manutenção de sistemas centrais de ar condicionado, ventilação e refrigeração não se enquadra nas atribuições privativas de engenheiro. Lei 5.194/1966, art. 7º.** 5. *Resoluções de conselhos não podem criar obrigações de registro que extrapolem a lei. A atividade básica da empresa deve exigir profissional habilitado.* 6. **A jurisprudência do Tribunal Regional Federal da 4ª Região é uníssona. A atividade de instalação e manutenção de sistemas de ar condicionado não exige registro no CREA.** IV. **DISPOSITIVO:** 7. *Recurso de apelação desprovido.” (TRF4, AC 5002285-83.2025.4.04.7200, 11ª Turma, Relatora ELIANA PAGGIARIN MARINHO, julgado em 15/04/2026)”*

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA (CREA). **REGISTRO DE EMPRESA. INSTALAÇÃO E MANUTENÇÃO DE AR CONDICIONADO. DESNECESSIDADE.** RECURSO DESPROVIDO. I. CASO EM EXAME: 1. *Apelação cível interposta contra sentença que julgou procedente o pedido para declarar a nulidade de auto de infração e de CDA, por entender que a empresa de instalação e manutenção de sistemas de ar condicionado não necessita de registro no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA).* II. **QUESTÃO EM DISCUSSÃO:** 2. *A questão em discussão consiste em saber se a atividade de instalação e manutenção de sistemas de ar condicionado exige registro obrigatório perante o Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA).* III. **RAZÕES DE DECIDIR:** 3. **A atividade básica da empresa apelada, que consiste na instalação e manutenção de sistemas de ar condicionado, não se enquadra entre aquelas que exigem registro obrigatório perante o Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA).** 4. **O entendimento desta Corte é firme no sentido de que empresas que realizam comércio, instalação e manutenção de ar condicionado não estão obrigadas a manter registro junto ao CREA, tampouco a contratar responsável técnico.** 5. *A presunção de legitimidade do ato administrativo é afastada quando a exigência de registro é indevida, tornando nulo o auto de infração e a CDA, independentemente da ausência de esclarecimentos da*



empresa na via administrativa. IV. DISPOSITIVO: 6. Recurso de apelação desprovido. (TRF4, AC 5004048-98.2025.4.04.7110, 3ª Turma, Relator ROGER RAUPP RIOS, julgado em 07/04/2026)

EMENTA: ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. APELAÇÃO CÍVEL. CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA - CREA. ATIVIDADE BÁSICA. ENQUADRAMENTO. LEI FEDERAL Nº 5.194/66. INSCRIÇÃO NO CONSELHO. DESNECESSIDADE. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. APRECIÇÃO EQUITATIVA. CABIMENTO. 1. O critério legal para a obrigatoriedade de registro perante os conselhos profissionais, bem como para a contratação de profissional de qualificação específica, é determinado pela atividade básica ou pela natureza dos serviços prestados pela empresa **2. A atividade básica desenvolvida pela parte autora, Instalação e manutenção de sistemas centrais de ar condicionado, de ventilação e refrigeração, não se enquadra nas disposições previstas na Lei Federal nº 5.194/66, de modo que deve ser afastada a necessidade de sua inscrição junto ao CREA.** 3. Tratando-se de causa com valor irrisório é permitida a fixação dos honorários se dará por apreciação equitativa, levando-se em conta o grau de zelo do profissional, o lugar de prestação do serviço, a natureza e a importância da causa, além do trabalho realizado e do tempo exigido do advogado, a teor do disposto no art. 85, caput e §8º do CPC. 4. Parcialmente provida a apelação da ventilação e refrigeração não se enquadram parte ré. (TRF4, AC 5018461-89.2024.4.04.7001, 12ª Turma, Relator JOÃO PEDRO GEBRAN NETO, julgado em 03/09/2025)

Dessa forma, exigir o registro corporativo no CREA e a correspondente apresentação de Certidão de Acervo Técnico (CAT) por parte da empresa licitante configuraria restrição indevida ao caráter competitivo do certame.

A Administração Pública Municipal deve zelar pela máxima ampliação da disputa, sendo ilegítima a criação de barreiras regulatórias desproporcionais para serviços comuns de mercado.

3. Desnecessidade de Engenheiro Mecânico e Veto Presidencial

A impugnante sustenta a necessidade de acompanhamento e indicação de Engenheiro Mecânico como responsável técnico habilitado para a supervisão dos serviços (fls. 4).

Contudo, as atividades operacionais rotineiras de higienização de climatizadores convencionais não demandam o acompanhamento por profissional de engenharia mecânica de nível superior.

A Lei Federal nº 13.589/2018 prevê a obrigatoriedade do Plano de Manutenção, Operação e Controle (PMOC) para edifícios de uso público, mas o dispositivo que pretendia



limitar a responsabilidade técnica exclusivamente a engenheiros mecânicos (parágrafo segundo) foi vetado pela Presidência da República.

A base de exigência de planos de climatização e de controle sanitário encontra-se no artigo primeiro da Lei Federal nº 13.589/2018.

O veto presidencial fundou-se exatamente no fato de que a restrição a engenheiros mecânicos geraria reserva de mercado desarrazoada, em afronta direta ao artigo 5º, inciso XIII, da Constituição Federal, o qual garante o livre exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão.

A tentativa de exigir tal qualificação em certame de limpeza física de climatizadores elevaria os custos da contratação de forma artificial e impediria a ampla participação de micro e pequenas empresas, em violação ao princípio da razoabilidade e da isonomia.

4. Natureza Autônoma do Plano de Manutenção (PMOC)

A impugnante argumenta que a ausência de especificação orçamentária e a falta de exigência de elaboração do Plano de Manutenção, Operação e Controle (PMOC) no edital viciaria o certame.

Contudo, há manifesto equívoco por parte da empresa impugnante ao confundir o escopo dos serviços de higienização física convencional com a obrigação governamental de planejar e gerir a climatização pública municipal.

A elaboração e a implantação do PMOC constituem dever legal imposto diretamente ao proprietário ou locatário do edifício público, nos termos do artigo 1º da Lei Federal nº 13.589/2018. Trata-se de uma obrigação administrativa autônoma e permanente do próprio Município de Paranavaí de monitorar a qualidade do ar de suas repartições de forma independente desta licitação.

Os serviços de limpeza contratados no edital representam apenas a execução de atividades físicas que podem colaborar com as metas de higienização estabelecidas pelo Município, mas não se confundem com a formulação do plano técnico em si.

Por ser obrigação legal do Poder Público a ser cumprida independentemente deste específico certame, não se mostra pertinente exigir que as licitantes ofertem a elaboração de PMOC ou embutam tal custo nas propostas de mera higienização mecânica ordinária.

5. Critério e Data-Base de Reajuste de Preços

A empresa impugnante questiona a fixação da data-base para o reajuste de preços prevista no edital, alegando que o estabelecimento de data-base retroativa ao mês de março de 2026 acarreta severa insegurança jurídica e comercial para a elaboração das propostas, considerando que a sessão pública do certame ocorrerá somente em julho de 2026.

O ordenamento jurídico que rege as contratações públicas federais, estaduais e municipais estabelece regras estritas e transparentes a respeito da periodicidade de



reajustamento dos preços, que constituem cláusulas indispensáveis nos editais e contratos de prestação de serviços.

Nesse contexto, a norma geral de regência estipulada na Lei Federal nº 14.133/2021, em seu artigo 92, § 3º, estabelece claramente que o contrato deve prever índice de reajustamento de preço com data-base vinculada à data do orçamento estimado, guardando estrita conformidade com a realidade do mercado.

*“§ 3º Independentemente do prazo de duração, o contrato deverá conter cláusula que estabeleça o índice de reajustamento de preço, **com data-base vinculada à data do orçamento estimado**, e poderá ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos.”*

No caso específico, a fixação da data-base em 13 de março de 2026 reflete com exatidão a conclusão da formação de preços e o orçamento estimado da contratação.

Esse marco temporal corresponde à data da efetiva coleta dos orçamentos obtidos na pesquisa de mercado que serviu de base para a estimativa de preços do certame.

Dessa forma, a pretensão da impugnante de vincular a data-base à data de apresentação das propostas não merece prosperar, visto que o termo inicial em 13 de março de 2026 resguarda a perfeita consonância com o artigo 92, parágrafo terceiro, da Lei Federal nº 14.133/2021, que vincula expressamente a data-base do reajuste à data do orçamento estimado, garantindo a recomposição justa do equilíbrio econômico-financeiro contratual.

6. Retificação de Erro Material na Minuta Contratual

A impugnante aponta a existência de mero erro material de digitação no cabeçalho do anexo que veicula a minuta de contrato, em que consta expressamente a indicação 'CONTRATO nº.../2025' em vez de fazer referência ao exercício de 2026, que é o ano real de trâmite da licitação (fls. 6).

O exame da minuta contratual integrante do anexo editalício revela que, de fato, houve equívoco na indicação do ano de celebração da contratação no cabeçalho da peça jurídica, constando a referência a 2025, circunstância que contradiz o próprio número do processo administrativo que ampara o certame, devidamente registrado como Processo Administrativo nº 81/2026 (fls. 33).

O erro de digitação apontado pela licitante não possui o condão de anular o certame ou afetar a higidez das regras da disputa, caracterizando-se como mero vício formal passível de saneamento de ofício pela própria Administração Pública Municipal, sem que haja necessidade de reabertura de prazos de convocação das proponentes.

Nesse sentido, a impugnação deve ser acolhida neste específico ponto de forma a autorizar a alteração imediata da minuta do contrato, substituindo-se a menção incorreta ao exercício de 2025 pelo ano correspondente à efetiva formalização do ajuste (fls. 33).



7- Da Alegação de Indefinição dos Quantitativos:

Alega ainda o Impugnante que algumas secretarias não apresentaram estimativa do quantitativo de serviços.

Este tópico possui natureza administrativa, não demandando análise jurídica e, portanto, deverá ser analisado pela Secretaria ordenadora da despesa, bem como pela Diretoria Especial de Compras.

8. Conclusão e Dispositivo Opinativo

Diante de todo o exposto, a Procuradoria-Geral do Município de Paranavaí manifesta-se, em seu caráter eminentemente consultivo e opinativo, pelo conhecimento e, no mérito, pelo **provimento parcial** da impugnação administrativa interposta pela empresa M. Lima Manutenções Prediais e Industriais Ltda, tão somente para acolher o pleito de correção de erro de digitação formal no cabeçalho da minuta de contrato (Anexo IV), determinando a substituição da indicação referente ao ano de 2025 pelo exercício correto de 2026.

Caberá à Secretaria ordenadora da despesa, bem como pela Diretoria Especial de Compras, analisar as alegações contidas no item IV, da impugnação.

Paranavaí, 1º de julho de 2026.

GILSON JOSÉ DOS SANTOS

Procurador-Geral do Município

