

PARECER PRÉVIO

Impugnação ao Edital - Concorrência Eletrônica nº 6/2026

Interessado: EMBRAPAV - Empresa Brasileira de Pavimentação Ltda.

Órgão: Município de Xaxim/SC

Objeto: Pavimentação asfáltica da Estrada Municipal Linha Pocinho

Valor estimado: R\$ 5.010.436,79

Assunto: Atualização integral do orçamento e pedido subsidiário de afastamento do preço-teto

I. RELATÓRIO

Trata-se de impugnação apresentada pela EMBRAPAV - Empresa Brasileira de Pavimentação Ltda. contra o Edital da Concorrência Eletrônica nº 6/2026, cujo objeto é a contratação de empresa especializada, com fornecimento de materiais, mão de obra, equipamentos e insumos, para execução da pavimentação asfáltica da Estrada Municipal Linha Pocinho, pelo regime de empreitada por preços unitários e critério de menor preço global, com valor estimado de R\$ 5.010.436,79.

A impugnante sustenta, em síntese, que o orçamento, com data-base janeiro de 2026, não refletiria elevações ocorridas posteriormente nos preços do Cimento Asfáltico de Petróleo (CAP), das emulsões asfálticas, dos combustíveis e de outros itens. Afirma que o CAP teria sido orçado em aproximadamente R\$ 4.026,00 por tonelada, ao passo que documentos de maio e junho de 2026 indicariam aquisições acima de R\$ 6.000,00 por tonelada.

Como prova, foram juntados comunicados comerciais de reajustes emitidos pela GRECA, proposta comercial e notas fiscais destinadas à própria impugnante, inclusive a NF-e nº 6.460, de 5 de junho de 2026, referente a 31,41 toneladas de CAP 50/70 ao preço de R\$ 6,031 por quilograma. Também foram anexadas notícias sobre a elevação do petróleo e seus efeitos no setor de infraestrutura.

Ao final, requer: (i) suspensão do certame; (ii) revisão integral do orçamento estimativo e atualização de todas as composições e preços unitários, seguida da readequação do preço máximo e republicação do edital; e, subsidiariamente, (iii) autorização para que propostas baseadas nos custos alegadamente atuais não sejam desclassificadas por superarem o teto nem reputadas inexequíveis.

A consulta jurídica parte das informações administrativas de que o orçamento estava vigente quando instaurado o certame e de que licitações municipais de objeto semelhante vêm registrando deságios significativos nas propostas vencedoras. A verificação das composições, quantidades, produtividade, logística, BDI e adequação das bases SINAPI/SICRO constitui matéria técnica, cuja responsabilidade permanece com o profissional que subscreveu o orçamento.

É o relatório.

II. DELIMITAÇÃO DA ANÁLISE JURÍDICA

O parecer examina a juridicidade dos pedidos formulados e a suficiência jurídica da argumentação apresentada. Não substitui a manifestação da engenharia quanto a preços, produtividade, especificações e exequibilidade material. Notícias, cotações e notas fiscais foram consideradas como elementos informativos, e não como comandos ou premissas vinculantes.

A conclusão jurídica pressupõe a confirmação, pela área técnica competente, de que: (a) a data-base adotada estava dentro do período de validade aplicável; (b) as composições foram elaboradas segundo a ordem de parâmetros do art. 23, § 2º, da Lei nº 14.133/2021; e (c) o histórico de certames comparáveis efetivamente apresenta deságio relevante, com objetos, localidade e condições de execução suficientemente semelhantes.

III. ADMISSIBILIDADE E EFEITO DA IMPUGNAÇÃO

A impugnação deve ser conhecida, desde que protocolada no prazo do art. 164 da Lei nº 14.133/2021 e do item 6.1 do edital. O mesmo dispositivo exige resposta administrativa em até três dias úteis, limitada ao último dia útil anterior à abertura do certame, o que reforça a necessidade de decisão tempestiva, expressa e motivada.

O protocolo de impugnação não produz, por si só, efeito suspensivo. A Administração, contudo, pode adotar suspensão cautelar quando necessária para evitar julgamento sob controvérsia relevante ainda não decidida, assegurar tratamento isonômico e preservar a utilidade da resposta. A medida é de natureza procedimental e não implica reconhecimento do mérito da insurgência.

IV. MÉRITO

4.1. Regime jurídico do orçamento estimativo

O art. 23 da Lei nº 14.133/2021 determina que o valor previamente estimado seja compatível com os valores praticados pelo mercado, consideradas as bases públicas, as quantidades, a economia de escala e as peculiaridades do local de execução. Para obras e serviços de engenharia, o § 2º estabelece ordem de parâmetros, com preferência para custos unitários iguais ou inferiores à mediana do SICRO, nas obras de infraestrutura de transportes, ou do SINAPI, nas demais obras e serviços de engenharia.

A lei exige orçamento tecnicamente justificável e contemporâneo, mas não impõe atualização automática e integral a cada nova edição mensal de uma base oficial ou a cada oscilação de um insumo entre a data-base e a sessão. A própria disciplina do reajustamento vincula o índice contratual à data-base do orçamento estimado (arts. 25, § 7º, e 92, § 3º), o que reconhece que o orçamento possui uma data de referência própria e que a variação temporal é tratada pelos mecanismos contratuais legalmente previstos.

Como orientação técnica setorial, a Resolução DNIT nº 8/2022 admite, para os orçamentos por ela regulados, interstício máximo de um ano entre

a data-base e o início do processo licitatório e recomenda o SICRO mais recente. Embora essa norma não vincule automaticamente o Município em toda contratação, ela evidencia que a mera existência de edição posterior do sistema de custos não torna, por si, inválido orçamento ainda vigente.

4.2. Insuficiência dos elementos para revisão integral

Os documentos juntados confirmam elevações comerciais relevantes em determinados materiais asfálticos. Não demonstram, entretanto, a invalidez integral do orçamento nem a inexequibilidade global do objeto. A NF-e nº 6.460 refere-se a operação específica, destinada a Marmeleiro/PR, com condições tributárias, logísticas, de quantidade, pagamento e frete próprias. Outras notas tratam de asfalto modificado por borracha ou de emulsões, produtos que não se confundem automaticamente com todos os itens e composições da obra licitada.

A demonstração de que um insumo foi adquirido por certa empresa a determinado preço não basta para estabelecer o preço médio de mercado aplicável ao Município. O art. 23 exige análise plural e contextual: bases oficiais, mediana, economia de escala, particularidades locais e quantidades. Cotações unilaterais e notícias setoriais possuem valor indiciário, mas não substituem a metodologia global do orçamento de engenharia.

Também não foi apresentada memória de cálculo que recompusesse o orçamento completo, identificasse o quantitativo efetivo de CAP em cada composição, expurgasse diferenças tributárias e logísticas e demonstrasse o impacto líquido sobre o preço global, o BDI, os equipamentos, a produtividade e os demais insumos. A alegação de alta localizada, ainda que plausível, não autoriza presumir defasagem de todos os serviços nem revisão integral indiscriminada.

Deve-se considerar, ainda, a informação da Administração sobre deságios significativos em licitações recentes de objeto semelhante. O deságio não prova sozinho a correção de cada preço unitário, mas constitui dado de mercado incompatível com a afirmação categórica de que o teto global estaria necessariamente abaixo do custo mínimo. A competitividade, os descontos comerciais, a escala de aquisição, a estrutura própria, os estoques, a logística e as estratégias empresariais podem produzir custos inferiores aos constantes de compras isoladas apresentadas por uma única licitante.

Nessas condições, estando o orçamento vigente e tecnicamente subscrito, e inexistindo demonstração analítica suficiente de sua incompatibilidade global com o mercado, não há fundamento para acolher o pedido de revisão integral. A conclusão não impede a Administração de monitorar o mercado, realizar diligência técnica pontual ou, diante de prova objetiva superveniente, corrigir item específico antes da contratação.

4.3. Exequibilidade e propostas com deságio

A Lei nº 14.133/2021 determina a desclassificação de propostas que apresentem preços inexequíveis ou permaneçam acima do orçamento estimado, quando este for adotado como preço máximo (art. 59, incisos III e IV). Para obras e serviços de engenharia, propostas inferiores a 75% do

valor orçado são consideradas inexequíveis, sem prejuízo da diligência e das demais regras legais aplicáveis (art. 59, §§ 2º a 5º).

O histórico de deságio em certames comparáveis reforça que a disputa é instrumento legítimo de revelação do preço de mercado e que não se pode confundir diferença entre uma nota fiscal individual e o orçamento com inexequibilidade automática de toda proposta. Cabe ao agente de contratação analisar a proposta concreta, podendo solicitar demonstração de viabilidade quando houver dúvida, sem criar, antecipadamente, presunção geral favorável à impugnante.

4.4. Impossibilidade do pedido subsidiário

O pedido subsidiário pretende que propostas que incorporem o alegado custo real do CAP não sejam desclassificadas mesmo quando ultrapassem o teto editalício. A solução não encontra amparo legal. Se o orçamento foi expressamente fixado como preço máximo, sua superação atrai a regra do art. 59, inciso III, além das cláusulas do edital. O agente de contratação não pode afastá-las casuisticamente em favor de alguns licitantes.

Autorizar propostas acima do teto sem prévia alteração formal do edital violaria a vinculação ao instrumento convocatório, o julgamento objetivo, a isonomia e a competitividade. Também criaria parâmetro móvel e subjetivo: cada licitante poderia invocar custos próprios para superar o limite, impedindo comparação uniforme. A norma não comporta a exceção pretendida.

Se a Administração concluísse tecnicamente pela inadequação do teto, a providência juridicamente possível seria alterar o orçamento e, quando a mudança afetasse a formulação das propostas, divulgar novamente o edital e reabrir o prazo, nos termos do art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021. Não é lícito conservar formalmente o teto e, simultaneamente, autorizar seu descumprimento.

4.5. Suspensão cautelar do certame

Apesar do indeferimento dos pedidos de mérito, recomenda-se a suspensão cautelar do certame até a publicação da decisão administrativa sobre a impugnação desta e outras.

A suspensão é medida de prudência, proporcional e temporária. Evita a abertura ou o prosseguimento da sessão antes de resposta motivada, permite consolidar a instrução e reduz o risco de tratamento desigual entre licitantes. Concluída a instrução e mantido o edital, o certame poderá ser retomado, com comunicação aos interessados e observância dos prazos legais e editalícios aplicáveis.

V. CONCLUSÃO

Diante do exposto, ressalvada a competência decisória da autoridade administrativa e condicionada a matéria técnica à confirmação da engenharia responsável, opina-se:

- a. pela suspensão cautelar do certame, até a publicação da decisão motivada sobre a impugnação;
- b. pelo INDEFERIMENTO do pedido de revisão integral do orçamento estimativo da licitação, com a atualização das composições de custos e



dos preços unitários, uma vez que o orçamento estava vigente, aliado ao fato de que os certames de objeto semelhante têm apresentado deságio significativo por conta das ofertas, sem prejuízo de diligência técnica pontual se sobrevier prova objetiva de inadequação de item específico; e

c. pelo INDEFERIMENTO do pedido subsidiário, uma vez que a norma legal não comporta a exceção pretendida, sendo vedado admitir proposta acima do preço máximo sem prévia e formal alteração do instrumento convocatório.

É o parecer, S.M.J.

Xaxim/SC, em 20 de agosto de 2026.

LUIS ANTONIO
CIPRIANI:52582000949

Assinado de forma digital por LUIS ANTONIO
CIPRIANI:52582000949
Dados: 2026.08.21 16:05:48 -03'00'

Luís Antonio Cipriani

Procurador Geral Adjunto - OAB/SC 35698



PREFEITURA DE
XAXIM

PARECER TÉCNICO

Assunto: Pavimentação Asfáltica da Estrada Municipal Linha Pocinho

Em análise à impugnação apresentada, informa-se que o orçamento foi elaborado predominantemente com base nos sistemas oficiais SINAPI, SBC e SICRO, referentes a janeiro de 2026. O projeto integra o Programa Estrada Boa Rural e, antes de ser encaminhado à licitação, passou por análise dos órgãos competentes do Estado de Santa Catarina e do Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul – BRDE. Após essa tramitação, a documentação foi encaminhada ao Setor de Licitações em 16 de julho de 2026, sendo o edital publicado logo na sequência, correspondendo a aproximadamente seis competências mensais entre a data-base do orçamento e o início do procedimento licitatório.

Após conferência e atualização de todos os itens da planilha, verificou-se variação aproximada de 5,47% no valor global do orçamento, não decorrente exclusivamente do preço do CAP. Trata-se de comparação entre bases de períodos distintos, não caracterizando, isoladamente, incompatibilidade do orçamento original com os valores de mercado.

Ressalta-se que os insumos empregados em obras de pavimentação, especialmente os derivados de petróleo, estão sujeitos a oscilações frequentes, tanto para mais quanto para menos, influenciadas por fatores econômicos, cambiais, produtivos e geopolíticos.

Registra-se, ainda, que as licitações municipais de pavimentação de objetos da mesma natureza, realizadas nos últimos meses, apresentaram deságios entre 33% e 36% em relação aos valores estimados, evidenciando a apresentação de propostas significativamente inferiores aos orçamentos referenciais.

Diante das informações técnicas apresentadas, encaminha-se o presente parecer ao Setor de Licitações e à autoridade competente para análise e decisão quanto às providências cabíveis.

Xaxim, 10 de agosto de 2026.

ALYSSA LUIZA ZANLUCHI Assinado de forma digital por ALYSSA
LUIZA ZANLUCHI ROMAN:08855314939
ROMAN:08855314939 Dados: 2026.08.11 07:57:13 -03'00'

Ályssa Luiza Zanluchi Roman
Gerente de projeto e engenharia

(49) 3353-8200

www.xaxim.sc.gov.br
Rua Rui Barbosa, 347, Centro, Xaxim