



PARECER JURÍDICO

EMENTA: Impugnações ao Edital – Processo Administrativo Pref. n. 054/2026 – Pregão Eletrônico.

OBJETO: Contratação de empresa especializada para execução de serviços de jardinagem no perímetro urbano do Município de Ipuacu/SC, compreendendo serviços gerais de limpeza, roçada, pintura de rótulas e meio-fio, bem como limpeza urbana de praças e espaços públicos municipais.

IMPUGNANTES: BOXDOZE CONSTRUTORA LTDA. e PROATIVE SERVIÇOS LTDA.

IMPUGNADO: Município de Ipuacu/SC

I - DO RELATÓRIO

Trata-se parecer jurídico acerca das impugnações apresentadas pelas empresas **BOXDOZE CONSTRUTORA LTDA.** e **PROATIVE SERVIÇOS LTDA.** em face do Edital do Pregão Eletrônico nº 054/2026, cujo objeto consiste na contratação de empresa especializada para execução de serviços de jardinagem no perímetro urbano do Município de Ipuacu/SC, compreendendo serviços gerais de limpeza, roçada, pintura de rótulas e meio-fio, bem como limpeza urbana de praças e espaços públicos municipais.

A empresa **BOXDOZE CONSTRUTORA LTDA.**, em síntese, sustenta: a) ausência de dimensionamento mínimo da mão de obra necessária à execução contratual; b) inexistência de memória de cálculo detalhada do valor estimado da contratação; c) possível risco de inexecutabilidade dos valores estimados; d) indefinição do escopo operacional e ausência de quantitativos suficientes para adequada formulação das propostas.

Por sua vez, a empresa **PROATIVE SERVIÇOS LTDA.** impugna especificamente a cláusula prevista no item 10.16, alínea “c”, do edital, que exige apresentação de atestado de capacidade técnica relativo a serviços executados “nos últimos 05 (cinco) anos”. Argumenta que a exigência viola o art. 67, §5º, da Lei nº 14.133/2021, além dos princípios da competitividade, razoabilidade, proporcionalidade e ampla concorrência. Ao final, as impugnantes requerem, em síntese, a suspensão cautelar do certame, a retificação do edital e a republicação do instrumento convocatório com reabertura dos prazos legais.

É o relatório.



II – DOS ESCLARECIMENTOS NECESSÁRIOS

O exame desta Assessoria Jurídica cinge-se à matéria jurídica envolvida, baseando-se na Lei nº 14.133/2021 e nos documentos acostados, sem incursão em mérito administrativo ou conveniência técnica, que são de responsabilidade dos setores competentes.

III - DO PARECER JURÍDICO

No tocante aos apontamentos formulados pela empresa BOXDOZE CONSTRUTORA, inicialmente, urge apontar que, a contratação de serviços de jardinagem e limpeza urbana, por sua natureza, permite que a Administração opte por uma modelagem baseada em resultados (áreas limpas, grama cortada, meio-fio pintado) em vez de uma modelagem baseada na disponibilização de postos de trabalho fixos.

O TJ/SC tem sinalizado que a ausência de um dimensionamento rígido não é ilegal, desde que o objeto esteja bem delimitado (áreas, metas e prazos). O foco deve ser a exequibilidade da proposta. Se a empresa demonstra que, com sua estrutura, consegue entregar o resultado, a Administração não deve interferir na gestão administrativa da contratada, decisão *in verbis*:

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. DECLARATÓRIA DE EXIGIBILIDADE DE OBRIGAÇÃO DE FAZER. IMPROCEDÊNCIA. INCONFORMISMO DO CONSÓRCIO ADJUDICADOR DA PROPOSTA. PROCEDÊNCIA. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO. I. CASO EM EXAME [...] . RAZÕES DE DECIDIR 3. Nos termos da lei de licitações, a fase interna deve ser extenuante, com devido detalhamento do projeto básico executivo, **não podendo as abstrações e informações carentes prejudicar o contratado, mormente quando existente vício oculto atestado por perícia judicial, não imputável, portanto, ao consórcio que adjudica reforma de telhado de obra, quando, a bem da verdade, exige-se completo refazimento da cobertura. 4. Dispõe o art . 40, § 2º, I, da Lei n. 8.666/93, **que o edital conterà o projeto básico e/ou executivo, com todas as suas partes, desenhos, especificações e outros complementos, inferindo-se que Edital de Concorrência Pública 107/2012 teve por escopo "reforma" do pavilhão do Mega Centro Wittich Freitag, o que certamente não pode contemplar evidente vício oculto advindo da antiga construtora responsável pela construção do centro de eventos.** 5 . Prevê a norma ABNT NBR 16.280, relativamente à conceituação de**



ESTADO DE SANTA CATARINA - MUNICÍPIO DE IPUAÇU

reforma, que "1. A reforma da edificação engloba uma alteração nas condições da edificação existente com ou sem mudança de fundação; 2. Uma reforma visa recuperar, melhorar ou ampliar suas condições de habitabilidade, uso ou segurança; 3 . A reforma não envolve atividades de manutenção, são conceitos diferentes. As atividades de manutenção são tratadas na ABNT NBR 5.674 (1999)", concluindo-se, pela consecução do laudo pericial, verdadeira tríade de vicissitude construtiva, inimputável ao atual adjudicador da proposta, qual seja: erro do telhado instalado, erro de inclinação e precificação equivocada pelo município para completo ajuste do telhado (porque não quantificada a troca do telhado, mas apenas reforma), não constituindo tais erros em mera reforma, antes refazimento de vício oculto. 6 . Atesta o laudo pericial os três reportados lapsos construtivos, quais sejam, "a telha instalada (Termorooft) requer inclinação mínima do telhado de 8%. Todavia, o telhado do Pavilhão possui inclinação de 6,50%, isso propicia incidência de infiltrações" , bem como "a telha instalada (Termorooft) possui uma carga admissível de 113kg/m², a telha projetada (Termozip) indicava carga admissível de 205kg/m² esse equívoco de instalação contribui para as deformações longitudinais exageradas (flechas) das telhas instaladas" e, por fim, "a verba de R\$ 813.990,83 estimada pelo IPPUJ (ago/2011), não era suficiente para as obras de ampliação e reforma do Pavilhão Wittich Freitag. Somente a execução de telhamento termoacústico #30mm de 11 .450m², na área existente do Pavilhão Wittich Freitag teria o custo estimado de R\$ 1.235.950,00 em agosto de 2011". 7 . Profícua a pretensão exordial, reconhecendo a obrigação do Município de Joinville a reparar os vícios construtivos no telhado do Pavilhão, às suas expensas, atentando-se à intervenção e correção dos problemas, no tocante à inclinação mínima e demais detalhamentos apurados no laudo pericial, observando-se a "instalar as telhas inicialmente previstas no projeto (Termozip #50mm)" (Evento 285, Laudo, fl. 34 e 70, 1G). IV. DISPOSITIVO E TESE 8 . Apelação cível conhecida e provida. Tese de julgamento: "A licitação deve garantir a economicidade e exequibilidade da proposta, não podendo transferir ao contratado o ônus de vícios ocultos não previstos no edital". _____ Dispositivos relevantes citados: CPC, arts. 373 e 479; Lei nº 8 .666/93, art. 40. Jurisprudência relevante citada: TJSC, Apelação n. 0303633-66 .2016.8.24.0025, rel . Des. Jorge Luiz de Borba, Primeira Câmara de Direito Público, j. 22-08-2023. (TJSC, Apelação n . 5023193-98.2020.8.24 .0038, do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, rel. Diogo Pítsica, Quarta Câmara de Direito Público, j. 21-11-2024).¹ [grifa-se]

Portanto, de acordo com o julgando, a Administração não deve interferir na gestão administrativa da contratada. O foco da licitação deve ser a adequada delimitação do objeto, exequibilidade da proposta e a suficiência das informações técnicas disponibilizadas aos licitantes.

No que diz respeito sobre ausência de orçamento detalhado, entende o TJSC que, a ausência de orçamento detalhado e de justificativas técnicas

¹ TJ-SC - Apelação: 50231939820208240038, Relator.: Diogo Pítsica, Data de Julgamento: 21/11/2024, Quarta Câmara de Direito Público



ESTADO DE SANTA CATARINA - MUNICÍPIO DE IPUAÇU

genéricas no projeto básico (ou termo de referência) viola os princípios da publicidade e transparência, levando à nulidade do certame.

REEXAME NECESSÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA IMPETRADO POR PESSOA JURÍDICA EM FACE DO PRESIDENTE DO DEPARTAMENTO ESTADUAL DE INFRAESTRUTURA DE SANTA CATARINA - DEINFRA E DE PREGOEIRO OFICIAL. APONTAMENTOS DE ILEGALIDADES NO PREGÃO PRESENCIAL REGIDO PELO EDITAL N. 001/2014/DEINFRA PARA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE GERAÇÃO, MONITORAMENTO E CONTROLE DAS INFORMAÇÕES DE TRÂNSITO . SENTENÇA QUE CONCEDEU A ORDEM DECLARANDO NULO O EDITAL LICITATÓRIO DE PREGÃO PRESENCIAL. 1. REEXAME NECESSÁRIO. ADMITIDO EM CONFORMIDADE COM O § 1º DO ART. 14 DA LEI N. 12.016/2009. (A) CARACTERIZAÇÃO DO OBJETO LICITADO . DEFINIÇÃO DE OBJETO IMPRECISA. AUSÊNCIA DE DESCRIÇÃO SOBRE A INTENÇÃO DA AUTORIDADE COATORA EM COMPRAR OU ALUGAR OS EQUIPAMENTOS MEDIDORES DE VELOCIDADE. NECESSIDADE DE FIXAÇÃO ADEQUADAMENTE DO OBJETO LICITADO. (B) AUSÊNCIA DE DEFINIÇÃO DO PRAZO DE INSTALAÇÃO DOS EQUIPAMENTOS . NECESSIDADE DE APRESENTAÇÃO DOS PRAZOS EM CONFORMIDADE ART. 40, INCISO II, DA LEI 8.666/93. IMPOSIÇÃO LEGAL QUE DEVE SER OBSERVADA, ESSENCIAL À GARANTIA DA EXECUÇÃO DO CONTRATO . (C) PREVISÃO DE RECOLOCAÇÃO DE EQUIPAMENTO. PREVISÃO DE RECOLOCAÇÃO DO EQUIPAMENTO DO CONTROLADOR DE VELOCIDADE PARA FINS DE FISCALIZAÇÃO QUE ESBARRA NO ART. 5º DA LEI 12.142/2002 . IMPEDIMENTO LEGAL DE RECOLOCAÇÃO DO EQUIPAMENTO SOBRE O MESMO TERMO CONTRATUAL. (D) ILEGALIDADE DO PROJETO BÁSICO. APRESENTAÇÃO DE JUSTIFICATIVAS GENÉRICAS NO PROJETO BÁSICO QUE NÃO DEMONSTRA INDICATIVO TÉCNICO PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇO LICITADO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE E TRANSPARÊNCIA . (E) AUSÊNCIA DE ORÇAMENTO DETALHADO EXIGÊNCIA LEGAL DO ART. 7ª, § 2ª, DA LEI 8.666/93 QUE DEVE SER OBSERVADO. NECESSIDADE DE DEMONSTRAÇÃO DE ORÇAMENTO DETALHADO EM PLANILHAS DE PREÇOS E QUANTITATIVOS, COM A COMPOSIÇÃO DE CUSTOS UNITÁRIOS . (F) MODALIDADE LICITATÓRIA ESCOLHIDA MODALIDADE DE PREGÃO QUE DEVE SER UTILIZADA PARA AQUISIÇÃO DE BENS COMUNS. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA INSTALAÇÃO O OPERAÇÃO DE RADARES QUE NÃO PODE SER ENQUADRADA NA MODALIDADE POR PREGÃO. OBJETO DO EDITAL QUE NECESSITA DE SERVIÇOS DE BENS E SERVIÇOS DE INFORMÁTICA QUE DEVEM SEGUIR A MODALIDADE "TÉCNICA E PREÇO", NOS TERMOS DO ART. 3º, § 2º DA LEI 8.248/91. SENTENÇA CONCESSIVA DA ORDEM CONFIRMA NA ÍNTEGRA. REMESSA NECESSÁRIA ADMITIDA E DESPROVIDA. (TJSC, Remessa Necessária Cível n. 0304568-83.2014.8.24.0023, da Capital, rel. Denise de Souza Luiz Francoski, Quinta Câmara de Direito Público, j. 06-02-2020).²

² TJ-SC - Remessa Necessária Cível: 0304568-83 .2014.8.24.0023, Relator.: Denise de Souza Luiz Francoski, Data de Julgamento: 06/02/2020, Quinta Câmara de Direito Público.



ESTADO DE SANTA CATARINA - MUNICÍPIO DE IPUAÇU

A falta de quantitativos suficientes (como m² de roçada ou frequência de pintura) e a omissão de rubricas obrigatórias na estimativa inicial geram o risco de inexecuibilidade, o que pode levar à paralisação do serviço ou pedidos indevidos de reequilíbrio econômico-financeiro.

O TJ/SC anulou atos licitatórios por omissão deliberada de expensas substanciais:

LICITAÇÃO. MANDADO DE SEGURANÇA CÍVEL. SUPOSTO ATO ILEGAL ATRIBUÍDO AO SECRETÁRIO DE ESTADO DA EDUCAÇÃO DE SANTA CATARINA. IRREGULARIDADE NA DECLARAÇÃO DE EMPRESA COMO VENCEDORA DA DISPENSA ELETRÔNICA DE LICITAÇÃO N . 233/2023 - PL 237/2023 - PROCESSO SED 181159/2023. OBJETO DA CONTRATAÇÃO: PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA PARA ATENDER AS NECESSIDADES DA COORDENADORIA REGIONAL DE EDUCAÇÃO DE FLORIANÓPOLIS, CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO, ALMOXARIFADO CENTRAL E ÓRGÃO CENTRAL DA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DE SANTA CATARINA. VANTAGEM COMPETITIVA INDEVIDA DECORRENTE DA SUPRESSÃO DE RUBRICAS (PRÊMIO ASSIDUIDADE, SEGURO DE VIDA E CONTRIBUIÇÃO ASSISTENCIAL PATRONAL) EXIGIDAS NA FORMAÇÃO DO PREÇO POR FORÇA DE INSTRUMENTO NORMATIVO DA CATEGORIA E AUSÊNCIA DE VALORES RELATIVOS A EQUIPAMENTOS. ACOLHIMENTO . RUBRICAS PREVISTAS NA CONVENÇÃO COLETIVA DE TRABALHO 2023/2023 DO EXTINTO MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, QUE ALCANÇA OS PROFISSIONAIS DA CATEGORIA DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS, FIXADA A VIGÊNCIA ENTRE 1º DE JANEIRO DE 2023 A 31 DE DEZEMBRO DO MESMO ANO. CUMPRIMENTO DA LEGISLAÇÃO TRABALHISTA E DAS OBRIGAÇÕES CONTIDAS EM CONVENÇÃO COLETIVA PREVISTO NOS ITENS "39" E "5.10, K", DO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. QUANTO AOS MATERIAIS, OMISSÃO EM PLANILHA DE CUSTOS E FORMAÇÃO DE PREÇOS APRESENTADA PELA EMPRESA DECLARADA VENCEDORA, EM VIOLAÇÃO AO "ANEXO I TERMO DE REFERÊNCIA" DO EDITAL . AUSÊNCIA DELIBERADA DE EXPENSAS SUBSTANCIAIS QUE CULMINARAM EM VANTAGEM COMPETITIVA INDEVIDA, EM AFRONTA AOS PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO, ALÉM DE, POSSIVELMENTE, ATRAIR A NECESSIDADE DE REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DO CONTRATO, AFASTANDO A VANTAGEM ECONÔMICA INICIAL OBTIDA PELA ADMINISTRAÇÃO PELA ESCOLHA DA PROPOSTA À PRIMEIRA VISTA DE MENOR VALOR. DECLARAÇÃO DE NULIDADE DO ATO IMPUGNADO, PARA QUE SEJA VIABILIZADA A ANÁLISE DA PROPOSTA SUBSEQUENTE, OBSERVADAS AS QUESTÕES IGNORADAS NA PROPOSTA INICIALMENTE SELECIONADA. SEM HONORÁRIOS. SEGURANÇA CONCEDIDA . (TJSC, Mandado de Segurança Cível n. 5078512-63.2023.8 .24.0000, do Tribunal de Justiça



ESTADO DE SANTA CATARINA - MUNICÍPIO DE IPUAÇU

de Santa Catarina, rel. Denise de Souza Luiz Francoski, Quinta Câmara de Direito Público, j. 28-01-2025).³

Básico ou Termo de Referência afronta os princípios da publicidade, transparência, motivação administrativa e julgamento objetivo, podendo comprometer a regularidade do certame. Isso porque a adequada delimitação dos custos estimados e dos parâmetros técnicos da contratação constitui requisito indispensável para assegurar a formulação consciente das propostas, a aferição da exequibilidade contratual e o efetivo controle pelos licitantes e órgãos de fiscalização, evitando-se insegurança jurídica, subjetividade excessiva e restrição indevida à competitividade.

Por fim, em relação a impugnação da empresa PROATIVE SERVIÇOS LTDA, de início, urge apontar que o Art. 67 da Lei nº 14.133/2021 (Lei de Licitações) buscou sedimentar o entendimento de que o conhecimento técnico é um ativo imaterial que não se exaure com o tempo. O art. 67, § 2º, veda expressamente limitações de tempo, salvo exceções legais. No caso de serviços contínuos, o § 5º estabelece que o edital pode exigir experiência por um prazo que não poderá ser superior a 03 (três) anos.

Neste sentido, se posicionou o Tribunal de Justiça de Santa Catarina:

REEXAME NECESSÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. SISTEMA DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA, ESGOTAMENTO SANITÁRIO E SERVIÇOS DE DRENAGEM URBANA DO MUNICÍPIO DE IMBITUBA. INSURGÊNCIA CONTRA REJEIÇÃO DE IMPUGNAÇÃO AO EDITAL. PREVISÕES DESARRAZOADAS RELATIVAMENTE À QUALIFICAÇÃO TÉCNICA. CONCESSÃO PARCIAL DA SEGURANÇA. RESTRIÇÃO DO CARÁTER COMPETITIVO RECONHECIDA. SENTENÇA CONFIRMADA. 1. Reveste-se de ilegalidade o instrumento convocatório que restringe indevidamente o caráter competitivo do certame, com previsões que não guardem proporcionalidade com o objeto da licitação. 2. No caso, houve, inclusive, o reconhecimento, pelo Tribunal de Contas do Estado, da ausência de razoabilidade nas exigências de capacidade técnica profissional e operacional. 3. Sentença de concessão parcial da segurança confirmada. REMESSA NECESSÁRIA CONHECIDA. SENTENÇA CONFIRMADA. (TJSC, Remessa Necessária Cível n. 5004908-47.2021 .8.24.0030, do Tribunal de Justiça de Santa Catarina,

³ TJ-SC - Mandado de Segurança Cível: 50785126320238240000, Relator.: Denise de Souza Luiz Francoski, Data de Julgamento: 28/01/2025, Quinta Câmara de Direito Público



ESTADO DE SANTA CATARINA - MUNICÍPIO DE IPUAÇU

rel. Vera Lúcia Ferreira Copetti, Quarta Câmara de Direito Público, j. 30-03-2023).⁴

Deste modo, a exigência de comprovação de experiência restrita aos últimos 05 (cinco) anos, prevista no edital em apreço, revela-se incompatível com os limites estabelecidos pela legislação de regência, configurando restrição indevida à competitividade do certame e afronta ao disposto no art. 67, §5º, da Lei nº 14.133/2021.

Portanto, se houver restrição à competitividade (como a limitação temporal) exige uma motivação técnica concreta no processo administrativo. No silêncio do Estudo Técnico Preliminar (ETP), presume-se a ilegalidade da barreira temporal imposta, pois o conhecimento técnico-operacional, uma vez incorporado pela empresa, permanece em seu acervo.

A questão do dimensionamento de funcionários em editais de licitação (especialmente em serviços de limpeza e jardinagem) é resolvida pela distinção entre obrigação de meio e obrigação de resultado. Neste ponto, não deve fixar o quantitativo rígido de funcionários quando o objeto puder ser definido por resultado (ex: m² limpo, frequência de corte).

A Lei nº 14.133/2021, em seu art. 6º, inciso XXVII, alínea “b”, ao conceituar o regime de empreitada por preço unitário, evidencia a possibilidade de contratação orientada à execução do objeto por unidades determinadas, **privilegiando-se a entrega do resultado esperado pela Administração Pública, e não, necessariamente, a fixação rígida de quantitativos de postos de trabalho ou de estrutura operacional.**

Em 2022, decidiu o Tribunal de Contas da União:

REPRESENTAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. HOSPITAL FEDERAL DE IPANEMA. PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR NEGADO. CRITÉRIO DE SELEÇÃO DO FORNECEDOR INCOMPATÍVEL COM A METODOLOGIA DE REMUNERAÇÃO DA CONTRATADA. **FIXAÇÃO DE QUANTITATIVO DE POSTOS DE TRABALHO NA CONTRATAÇÃO DE MANUTENÇÃO PREDIAL EM VIOLAÇÃO À IN-SEGES/MP 5/2017. ACÓRDÃO 698/2021-PLENÁRIO.** CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. DETERMINAÇÕES. PEDIDO DE REEXAME. CONHECIMENTO. ARGUMENTOS INCAPAZES DE DESCONSTITUIR

⁴ TJ-SC - Remessa Necessária Cível: 5004908-47.2021.8.24.0030, Relator.: Vera Lúcia Ferreira Copetti, Data de Julgamento: 30/03/2023, Quarta Câmara de Direito Público.



ESTADO DE SANTA CATARINA - MUNICÍPIO DE IPUAÇU

OS FUNDAMENTOS DA DELIBERAÇÃO RECORRIDA. NÃO PROVIMENTO.⁵ [grifa-se]

Portanto, se edital exige que a empresa pinte o meio-fio e corte a grama (resultado), mas impõe que ela tenha "10 funcionários" (meio), o município estará violando o Art. 6º, XXVII, alínea 'b' da Lei 14.133/2021. A Administração deve focar no m² e deixar que a empresa use sua capacidade operacional para definir se precisará de 5, 10 ou 20 pessoas.

IV – CONCLUSÃO

Ante o exposto, esta Assessoria Jurídica opina pelo DEFERIMENTO PARCIAL das impugnações apresentadas, recomendando-se à Administração Municipal a seguinte retificação:

a) inclusão de parâmetros objetivos de execução, tais como a delimitação geográfica das áreas (m²), a frequência exata dos serviços e a memória de cálculo detalhada dos custos estimados, em observância aos arts. 6º, XXIII, e 18 da Lei nº 14.133/2021;

b) adequação do item 10.16, alínea “c”, do edital, para reduzir a limitação temporal da capacidade técnica ao patamar máximo de 03 (três) anos, conforme preceitua o art. 67, § 5º, da lei 14.133/2021.

Nestes termos, submeto à apreciação superior.

Ipuacu/SC, 27 de maio de 2026.

RICARDO RAÍ GUARAGNI

OAB/SC 59.237-A

⁵ TCU - RP: 1882022, Relator.: WALTON ALENCAR RODRIGUES, Data de Julgamento: 02/02/2022