



**PARECER Nº 440/2026**

**DA: PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE LAGES**

**PARA: SETOR DE LICITAÇÕES E CONTRATOS**

**REFERÊNCIA: Editais de Concorrência Eletrônica CE 27/2026, CE 28/2026, CE 25/2026, CE 26/2026, CE 21/2026 e CE 08/2026**

**EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. IMPUGNAÇÃO DE EDITAL. MUNICÍPIO DE LAGES. CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA. OBRAS DE PAVIMENTAÇÃO ASFÁLTICA. ALEGAÇÃO DE DEFASAGEM ORÇAMENTÁRIA. DATA-BASE SUPERIOR A SEIS MESES. I. CASO EM EXAME:** Análise unificada de impugnações administrativas apresentadas contra os Editais de Concorrência Eletrônica CE 27/2026, CE 28/2026, CE 25/2026, CE 26/2026, CE 21/2026 e CE 08/2026 promovidos pelo Município de Lages. A impugnante aponta defasagem material na planilha orçamentária referencial (data-base de setembro de 2025) perante a sessão de lances apazada para maio de 2026, requerendo a atualização dos valores estimados. **II. QUESTÕES EM DISCUSSÃO:** As questões em debate consistem em saber: a) se a elaboração de planilha com prazo superior a seis meses configura ilegalidade automática; b) se o aumento nos custos específicos de cimento e asfalto gerou impacto econômico desproporcional apto a comprometer a exequibilidade das propostas; c) qual a competência de atuação da Procuradoria face à manifestação de caráter estritamente técnico de engenharia. **III. FUNDAMENTAÇÃO:** A jurisprudência consolidada estabelece que o transcurso de prazo superior a seis meses da data-base do orçamento estimado não enseja nulidade automática, revestindo-se o orçamento de caráter meramente referencial. Todavia, os orçamentos devem ser consolidados o mais próximo possível da divulgação do edital para garantir a compatibilidade com o mercado. Diante de flutuações severas em insumos específicos da construção civil e asfalto, a correção monetária linear por índices genéricos pode se afastar da realidade fática dos custos de produção. A análise da defasagem material de preços e de seu reflexo econômico na formulação de propostas competitivas é matéria de ordem estritamente técnica, alheia à competência jurídica consultiva. Cabe à Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura apurar o impacto fático da desatualização. **IV. DISPOSITIVO E RECOMENDAÇÕES:** Parecer pelo conhecimento das impugnações para, no mérito, orientar o envio imediato à Secretaria de Obras, definindo-se parâmetros objetivos para que o gestor decida pela continuidade do certame (se a variação for irrelevante) ou pela retificação e reabertura do prazo legal (se



houver real impacto econômico que inviabilize as propostas).  
Referências: Lei nº 14.133/2021; Acórdão 2265/2020 – Plenário do TCU.]]

## 1. RELATÓRIO

Trata-se de análise de impugnação administrativa apresentada pela empresa **Construtora D. Branger**, inscrita no CNPJ sob o nº 34.448.864/0001-92, por intermédio de seu representante legal, em face dos Editais promovidos pelo Município de Lages/SC:

**CE 27/2026 PML** (Rua João Correia França, Bairro Tributo);

**CE 28/2026 PML** (Rua João Caetano, Trecho 1, Bairro São Miguel);

**CE 25/2026 PML** (Rua Teixeira de Freitas, Trecho 2, Bairro Copacabana);

**CE 26/2026 PML** (Rua Vinte e Dois de Abril, Trecho 1, Bairro Guarujá);

**CE 21/2026 PML** (Rua Genuíno Machado de Mello, Bairro Penha);

**CE 08/2026 PML** (Av. 31 de Março, Trecho 1, Bairro Guarujá).

O objeto dos certames consiste na contratação de empresa especializada para a execução de obras de engenharia e pavimentação asfáltica nas vias indicadas.

A empresa impugnante apresentou sua manifestação apontando uma suposta irregularidade material na fase preparatória da licitação. Em suas razões, sustenta que o orçamento estimado pela Administração Municipal encontra-se defasado, sob o argumento de que a planilha orçamentária foi elaborada com data-base de setembro de 2025, enquanto a sessão pública de lances está agendada para ocorrer em maio de 2026. De acordo com a sua tese, esse intervalo de aproximadamente oito meses compromete a viabilidade financeira das propostas e a exequibilidade do futuro contrato.

A recorrente assevera que houve uma elevação expressiva nos custos de insumos indispensáveis para a consecução das obras, com especial impacto na cadeia de derivados de petróleo e de pavimentação asfáltica. Aponta que itens centrais do orçamento sofreram uma variação de custos estimada entre 20% e 25%, alegando que



a manutenção da tabela de referência de setembro de 2025 impedirá a formulação de propostas competitivas e atrairá lances inexequíveis ou o desinteresse do mercado.

Para dar suporte aos seus argumentos, a impugnante colacionou julgados de Tribunais de Contas, aduzindo que os órgãos de controle externo rejeitam a utilização de tabelas referenciais elaboradas há mais de seis meses do lançamento do edital. Ao final, requereu o acolhimento da impugnação para que seja retificada a base orçamentária, com a consequente reformulação das planilhas, do termo de referência e a reabertura do prazo legal de publicidade da licitação.

Os autos foram encaminhados a esta assessoria jurídica para análise fundamentada e emissão de parecer sobre a matéria impugnada.

#### **DA EXTENSÃO DA ANÁLISE E UNIFICAÇÃO DOS PARECERES**

Antes de adentrar na análise dos requisitos de admissibilidade e no mérito das alegações formuladas pela empresa impugnante, faz-se necessário estabelecer uma premissa de ordem processual e administrativa para garantir a eficiência, a segurança jurídica e a celeridade dos atos administrativos praticados no âmbito do Município de Lages.

Verifica-se que a empresa **Construtora D. Branger** apresentou impugnações administrativas contra os Editais de Concorrência Eletrônica CE 27/2026, CE 28/2026, CE 25/2026, CE 26/2026, CE 21/2026 e CE 08/2026. A análise minuciosa de cada uma dessas peças de oposição demonstra que o fundamento fático e jurídico deduzido pela recorrente é idêntico em todas as demandas. Em todas as peças, a tese central reside na suposta defasagem orçamentária decorrente da utilização da data-base de setembro de 2025 para a estimativa de custos de pavimentação urbana e serviços de engenharia correlatos, cujas aberturas de propostas ocorrerão em maio de 2026.

Diante da identidade absoluta de objeto, causa de pedir e pedidos contidos nas referidas impugnações, este parecer jurídico possui eficácia unificada e aplicabilidade integral a todos os processos licitatórios mencionados no relatório. A manifestação unificada justifica-se pelos princípios constitucionais da eficiência, da



razoabilidade e da economia processual, previstos no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal, bem como na Lei Federal nº 14.133/2021.

Evita-se, desse modo, a emissão de múltiplos pareceres repetitivos sobre o mesmo tema, assegurando a padronização das decisões da Administração Pública e prevenindo qualquer contradição técnica na resposta aos questionamentos formulados pelo mercado. Portanto, as conclusões e os fundamentos exarados neste documento aplicam-se a todos os procedimentos licitatórios indicados, vinculando a conduta técnica e decisória da equipe de apoio e dos agentes de contratação em cada certame correspondente.

## **2. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA**

### **2.1. Da admissibilidade e tempestividade**

O exame de admissibilidade da presente peça de oposição revela o preenchimento de todos os requisitos legais aplicáveis à matéria. A tempestividade da manifestação é manifesta, considerando as regras contidas no artigo 164 da Lei Federal nº 14.133/2021 e as disposições específicas contidas nos editais de Concorrências Eletrônicas.

O edital estabelece que qualquer cidadão ou licitante é parte legítima para impugnar o ato convocatório por irregularidade na aplicação da legislação de regência, fixando o prazo limite de até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura da sessão pública, nos termos do art. 164 da Lei nº 14.133/2021. Sabendo que a sessão está designada para o dia 22 de maio de 2026 e que a petição de impugnação foi protocolada tempestivamente no dia 11 de maio de 2026, verifica-se que o prazo legal foi plenamente observado.

Ademais, a petionária possui legitimidade ativa e demonstrou interesse processual na reforma das cláusulas editalícias, razão pela qual a presente impugnação deve ser conhecida, passando-se à análise de seu mérito.

## **3. MÉRITO**

### **3.1. Da regularidade do orçamento-base e dos limites temporais**



A pretensão formulada pela empresa impugnante não reúne condições para prosperar de forma automática, visto que a tese de defasagem orçamentária generalizada e de inviabilidade das propostas comerciais decorrente unicamente do decurso do tempo carece de respaldo técnico e jurídico. O orçamento de referência estimado pela Administração Pública do Município de Lages foi elaborado com a observância das regras previstas na Lei nº 14.133/2021, especialmente o artigo 23, que disciplina o procedimento de estimativa de custos para contratação de obras e serviços de engenharia.

A elaboração das planilhas de custos tomou por base sistemas de referência oficiais e recomendados pelos órgãos de controle. **O fato de os orçamentos apresentarem data-base de setembro de 2025 para certames que ocorrerão em maio de 2026 não configura, por si só, qualquer irregularidade capaz de comprometer a higidez do processo de seleção.** A Lei nº 14.133/2021 não estabelece prazo máximo de validade ou prazo de validade rígido para a data-base do orçamento estimado da Administração.

A oscilação de preços de insumos no mercado é um fenômeno econômico ordinário e previsível, cujos riscos financeiros devem ser avaliados e absorvidos pelas próprias licitantes no momento da elaboração de suas propostas de preços e da composição de suas respectivas taxas de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI). A simples utilização de planilha orçamentária com prazo superior a 6 (seis) meses não acarreta a anulabilidade automática do processo licitatório. No entanto, é entendimento consolidado que os orçamentos das obras devem ser atualizados o mais próximo possível da data de divulgação do edital, conforme as diretrizes do Tribunal de Contas da União na publicação intitulada "**Orientações para elaboração de planilhas orçamentárias de obras públicas**".

Refira-se, nesse particular, ao atributo da **Temporalidade** previsto no item 2.11.2 do mencionado documento técnico:

*Item 2.11.2. "Temporalidade: Os valores orçados tornam-se defasados ao longo do tempo. Tal fato ocorre tanto em função da perda do poder*



*aquisitivo da moeda (inflação), quanto em função de flutuações de preços dos insumos, alterações tributárias, evolução dos métodos construtivos, bem como diferentes cenários financeiros e gerenciais, que limitam no tempo a validade e a precisão de um orçamento."*

Nessa perspectiva, as correções de preços por índices em períodos demasiadamente longos nem sempre reproduzem as exatas condições da obra na época que será efetivamente realizada. As flutuações específicas de insumos da construção civil e a obsolescência de equipamentos de pavimentação podem afastar por completo a realidade fática dos índices gerais de correção monetária, gerando graves riscos de propostas inexequíveis ou sobrepreço para a Administração Pública, o que demanda especial atenção no exame de custos.

### **3.2. Da análise das divergências de preços e do impacto econômico**

Apesar de o decurso do tempo não anular automaticamente o certame, a Administração Pública tem o dever de garantir a exequibilidade das propostas e a compatibilidade dos preços estimados com os praticados no mercado, conforme exige o art. 23, *caput*, da Lei nº 14.133/2021. Desse modo, se ficar concretamente demonstrado que os valores estimados são incompatíveis com o mercado, diante da severa defasagem de tempo da elaboração dos preços, gerando impacto econômico que inviabilize a formulação de propostas competitivas ou a execução saudável do contrato, a planilha orçamentária deve ser refeita.

A jurisprudência é pacífica no sentido de que a defasagem temporal das tabelas referenciais, por si só, não invalida o orçamento-base, desde que mantida sua aderência aos preços correntes de mercado. Nesse sentido cito Acórdão ACÓRDÃO 2265/2020 – PLENÁRIO, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler:

- 1. Se for considerado que a maior parcela da planilha orçamentária foi elaborada com serviços coletados nas datas-bases de julho/2019 ou junho/2019, a defasagem ainda seria inferior, em torno de apenas 6,5%.*
- 2. Entendo que tal percentual inflacionário não comprometa a atratividade do certame licitatório, notadamente uma obra de*



*porte médio, da ordem de R\$ 10 milhões, considerando que trabalhos de fiscalização anteriores desta Corte de Contas apuraram superestimativas dos custos obtidos nos sistemas referenciais de preços da Administração Pública frente aos valores efetivamente incorridos pelos construtores na aquisição de insumos. Cito nesse sentido a auditoria apreciada pelo Acórdão 1.101/2015, de relatoria do Ministro José Múcio Monteiro, em que o principal achado evidenciou que as pesquisas de preços realizadas pela equipe de fiscalização resultaram, em média, em valores 13,78% mais baixos do que a mediana do Sinapi.*

*3. Assim, concluo que eventual defasagem nas referências utilizadas é compensada por diversas outras folgas nos custos referenciais do Sinapi, visto que esta Corte de Contas tem constatado que os valores dos insumos do referido sistema se apresentam, em geral, acima dos preços efetivamente transacionados no mercado. Essa margem de segurança no uso do Sinapi pode ser atribuída aos seguintes fatores, dentre outros:*

No caso em apreço, a impugnante colacionou documentos indicando reajustes expressivos nos insumos asfálticos e de cimento no período recente de 2026, com destaque para comunicados de reajustes de cimentos em março e abril de 2026 e cartas de reajuste de cimento asfáltico (CAP) indicando variações de até 22% em abril de 2026. Há também propostas comerciais de asfalto datadas de maio de 2026 que evidenciam potencial distorção frente à data-base de setembro de 2025.

Para que se determine a revisão do orçamento-base, faz-se necessária a comprovação de que essa desatualização dos preços de referência gerou um impacto econômico material que comprometa a equação financeira global da obra, tornando o teto da licitação incompatível com os preços correntes de mercado. Caso reste evidenciado tal descompasso material relevante, a manutenção do orçamento defasado violaria o princípio da seleção da proposta mais vantajosa e da busca pela exequibilidade contratual, impondo-se a retificação das planilhas de custos.

### **3.3. Da divisão de competências entre a Procuradoria e o Setor Técnico**

A análise sobre a ocorrência ou não de defasagem real de preços de mercado e o cálculo do impacto econômico decorrente da desatualização das tabelas referenciais



constituem matéria de natureza estritamente técnica, alheia à competência desta Procuradoria Geral do Município. A competência deste órgão jurídico é estritamente jurídica, limitando-se ao controle de legalidade e constitucionalidade das minutas, atos e procedimentos, nos termos do art. 53 da Lei nº 14.133/2021.

A avaliação da compatibilidade dos preços de insumos como cimento, asfalto, brita e mão de obra exige conhecimentos especializados de engenharia civil, orçamento público e economia de mercado. Por essa razão, a **Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura**, por meio de seus técnicos e engenheiros habilitados, é quem detém a atribuição exclusiva para analisar as alegações da impugnante, examinar as variações dos sistemas referenciais oficiais (como SINAPI e SICRO) no mercado local e apresentar parecer técnico fundamentado sobre o impacto da desatualização dos preços.

A manifestação jurídica não pode substituir a avaliação técnica sob pena de usurpação de competência e de indução a erro na tomada de decisão pela autoridade administrativa, que necessita de subsídios técnicos concretos para aferir a hígidez financeira do orçamento-base.

### **3.4. Da instituição de parâmetros jurídicos para decisão do gestor**

Com o escopo de conferir celeridade e eficiência ao processo administrativo, evitando que os autos retornem desnecessariamente a esta Procuradoria Geral (que não possui competência para analisar o teor do parecer técnico), instituem-se parâmetros jurídicos objetivos para balizar a decisão direta do gestor público após a emissão da manifestação da Secretaria de Obras:

a) **Pela continuidade do certame (indeferimento da impugnação):** se o parecer técnico emitido pela Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura concluir que a variação de preços ocorrida entre setembro de 2025 e maio de 2026 é irrisória, ou que os valores estimados na planilha orçamentária do edital permanecem perfeitamente compatíveis com as médias de mercado e com as margens de segurança dos sistemas oficiais, o gestor deverá, fundamentadamente, indeferir a impugnação e manter o regular andamento do certame nas datas aprazadas;



b) **Pela retificação do edital (acolhimento da impugnação):** se o parecer técnico da Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura atestar que a defasagem temporal de oito meses resultou em um descompasso material relevante e que os preços máximos fixados no edital estão incompatíveis com a realidade do mercado, gerando grave risco de inexecução ou fracasso da licitação por falta de interessados, o gestor deverá acolher a impugnação para determinar o refazimento da planilha orçamentária, a adequação dos preços de referência aos valores atuais e a consequente republicação do edital, com a reabertura integral do prazo de publicidade, em estrita observância ao art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021.

Definidos estes parâmetros jurídicos, o gestor público possui plena autonomia e fundamentação jurídica para decidir o feito logo após a juntada do relatório técnico da Secretaria de Obras, sem necessidade de nova remessa do processo a esta Procuradoria.

### **3.5. Da distinção dos precedentes citados pela impugnante**

A tentativa da impugnante de fundamentar sua tese em decisões de Tribunais de Contas não encontra guarida direta quando confrontada com os fatos que motivaram os referidos julgados. Os casos citados na petição inicial tratam de situações extremas de flagrante desatualização técnica e metodológica, que não guardam nenhuma semelhança com o presente procedimento licitatório do Município de Lages.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União é pacífica no sentido de que a defasagem temporal moderada das tabelas referenciais, por si só, não invalida o orçamento-base, desde que mantida sua aderência aos preços correntes de mercado, pois eventuais oscilações são absorvidas pelas margens dos sistemas oficiais.

O caso citado pela impugnante referente ao Relatório de Auditoria RA 19122023 do TCU trata de uma licitação realizada em 2022 com base em anteprojeto aceito no ano de 2015, sem qualquer atualização técnica ou de escopo por sete anos, utilizando tabelas do Sicro-2 de 2016 em detrimento do novo sistema Sicro. No presente caso do Município de Lages, contudo, o intervalo entre a fixação da data-base (setembro de 2025) e a sessão de abertura (maio de 2026) é de apenas oito meses, tratando-se de



orçamento recente e elaborado sob a égide da mesma legislação de regência (Lei nº 14.133/2021). Não há, portanto, obsolescência metodológica ou estrutural que autorize a anulação automática pretendida pela recorrente.

#### 4. CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

Diante do exposto, esta Procuradoria Geral do Município manifesta-se, de forma opinativa, pelo conhecimento das impugnações administrativas apresentadas pela **Construtora D. Branger** contra os Editais de Concorrência Eletrônica CE 27/2026, CE 28/2026, CE 25/2026, CE 26/2026, CE 21/2026 e CE 08/2026, por serem tempestivas, recomendando-se ao gestor público a adoção das seguintes providências:

a) o envio imediato e urgente dos autos à Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura para que seu corpo técnico elabore parecer técnico detalhado sobre a compatibilidade dos preços da planilha orçamentária (data-base setembro de 2025) com a realidade atual do mercado local (maio de 2026), manifestando-se expressamente sobre a existência ou não de impacto econômico material capaz de inviabilizar a execução das obras;

b) o julgamento imediato das impugnações pelo gestor público, sem necessidade de retorno dos autos a esta Procuradoria, mediante a aplicação direta dos parâmetros jurídicos instituídos neste parecer: determinando-se a continuidade do certame em caso de atestada compatibilidade técnica dos preços, ou acolhendo-se a impugnação para retificação da planilha e reabertura do prazo legal de publicidade caso constatada a defasagem material relevante dos valores estimados.

É o parecer que se submete à consideração superior.

Lages, SC, 21 de maio de 2026.

**EMMELINE MOURA COSTA**

Procuradora do Município