



PARECER JURÍDICO Nº 210/2026

Processo Administrativo n.º: 177/2026

Pregão Eletrônico n.º: 34/2026

Interessado: Setor de Licitações e Contratos

Objeto: Registro de Preços para futura e eventual CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA EM EXECUÇÃO DE OBRAS DE INFRAESTRUTURA E SERVIÇOS DE MANUTENÇÕES VIÁRIAS DIVERSAS COM FORNECIMENTO DE MATERIAL, em atendimento às necessidades das Secretarias Municipais dos 22 Municípios consorciados ao CISNORPI.

I. DO RELATÓRIO

Submete-se ao exame analítico desta Assessoria Jurídica o Processo Administrativo n.º 177/2026, que instrui a deflagração da licitação na modalidade Pregão Eletrônico n.º 34/2026, auxiliado pelo Sistema de Registro de Preços.

A demanda sob julgamento objetiva a formação de Ata de Registro de Preços para a prestação de serviços e execução de obras de infraestrutura e manutenção viária urbana, abrangendo recapeamento, pavimentação em CBUQ, reciclagem de piso asfáltico, drenagem e limpeza mecânica, com fornecimento integral de insumos e materiais, destinados a suprir as necessidades operacionais dos 22 (vinte e dois) municípios que compõem o Consórcio Público Intermunicipal de Saúde do Norte Pioneiro.

O valor total anual estimado para a contratação monta em expressivos R\$ 103.665.003,28 (cento e três milhões, seiscentos e sessenta e cinco mil, três reais e vinte e oito centavos), prevendo-se no instrumento convocatório o fatiamento da disputa em 2 (dois) lotes:

Lote 01: Obras de Infraestrutura, com fornecimento de material — R\$ 53.849.231,50;

Lote 02: Serviços de Manutenções Viárias Diversas — R\$ 49.815.771,78.

O expediente vem instruído com o Estudo Técnico Preliminar (ETP), o Termo





de Referência (TR), a Minuta do Edital e a Análise de Riscos, submetidos a esta Procuradoria para o devido controle preventivo de legalidade, ex vi do artigo 53, caput e § 1º, da Lei Federal n.º 14.133/2021.

É o relatório no essencial.

Passa-se à fundamentação jurídica.

II. DA ANÁLISE JURÍDICA

1. DA ADEQUAÇÃO DA MODALIDADE PREGÃO PARA OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA. DO ENQUADRAMENTO NOS SERVIÇOS COMUNS DE ENGENHARIA

A escolha da modalidade licitatória constitui premissa de validade de todo o certame.

No instrumento sob análise, a Administração optou pelo emprego do Pregão Eletrônico para a contratação de obras e serviços viários.

Sob a égide do regime legal anterior, imperava forte e rigorosa vedação doutrinária e jurisprudencial ao uso do Pregão para a execução de "obras de engenharia", restringindo-se a modalidade estritamente aos "serviços comuns de engenharia".

Ocorre que a Lei Federal n.º 14.133/2021 reformulou a matéria, trazendo nova conceituação e ampliando as hipóteses de cabimento.

Conforme o art. 6º, inciso XLVI, da Lei, o Pregão é a modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento seja o de menor preço ou de maior desconto.

Por sua vez, o art. 6º, inciso XXI, alínea "a", conceitua *serviço comum de engenharia* como aquele cujo objeto tenha padrões de desempenho e qualidade que possam ser





objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.

Ainda que a minuta editalícia e o Termo de Referência utilizem a nomenclatura "obras de infraestrutura", a análise material do objeto revela tratarem-se de serviços padronizados de conservação, reparo, recapeamento, pavimentação asfáltica e manutenção viária contínua, mantendo suas características original.

As técnicas construtivas aplicáveis - *fresagem, aplicação de CBUQ, reciclagem de base e drenagem* - possuem métricas, ensaios de laboratório e especificações normativas amplamente consolidadas pelo mercado (normas DNIT e DER).

Portanto, por possuírem padrões de desempenho objetivos e mensuráveis pelo mercado especializado, a tese do enquadramento como serviço comum de engenharia encontra respaldo jurídico no ordenamento pátrio, tornando hígida e legítima a opção pelo Pregão Eletrônico, haja vista o atendimento ao comando sumulado e doutrinário que preza pela maximização da competitividade e busca pela proposta mais vantajosa.

2. DA INVERSÃO DE FASES

Constata-se no item 6 do Edital a previsão expressa da realização do certame com inversão de fases, estabelecendo-se que a análise da habilitação dos licitantes antecederá a fase de apresentação de propostas e lances.

A referida sistemática ostenta neste caso, eiva de ilegalidade, incompatível com a estrutura procedimental fixada pela Lei n.º 14.133/2021 para a modalidade Pregão, por não possuir exclusivamente neste caso, justificativa toba do porque desta inversão.

A Lei 14.133/2021, estabeleceu, no seu art. 17, como rito ordinário de todas as licitações a sequência em que o julgamento das propostas precede a fase de habilitação.

O § 1º do art. 17 do referido diploma legal admite, excepcionalmente, que a fase de habilitação anteceda a de julgamento, desde que mediante ato motivado e fundamentado na demonstração expressa do benefício para o interesse público.





Contudo, essa excepcionalidade aplica-se precipuamente com fundamentação robusta, distante da situação em apreço.

Importante observar ainda, que no Pregão, a inversão de fases para colocar a habilitação em primeiro lugar subverte a essência simplificadora e célere da modalidade.

Exigir a verificação prévia e exaustiva da documentação de habilitação de todos os licitantes participantes, em um certame estimado em mais de R\$ 103 milhões, atenta frontalmente contra os princípios da celeridade, eficiência, razoabilidade e economia processual.

Na sistemática legal do Pregão, a apreciação documental deve ficar adstrita unicamente ao licitante provisoriamente vencedor.

A inversão genérica da fase de habilitação sem justificativa concreta extraordinária gera morosidade excessiva, sobrecarrega e impõe barreiras burocráticas injustificadas à disputa.

Dessa forma, a cláusula do item 6 do edital DEVE SER SUPRIMIDA, restaurando-se a sequência legal estrita do Pregão, na qual a habilitação dar-se-á exclusivamente em relação ao licitante classificado em primeiro lugar.

3. DA INDIVISIBILIDADE DO OBJETO. DA NECESSIDADE DE AGLUTINAÇÃO DOS LOTES 01 E 02 EM LOTE ÚNICO

O edital sob exame estruturou o parcelamento do certame em 2 (dois) lotes distintos:

Lote 01: Contratação de empresa para execução de obras de infraestrutura viária (R\$ 53.849.231,50);

Lote 02: Serviços de manutenções viárias diversas (R\$ 49.815.771,78).





A análise detida do quadro de especificações contido no item 2.1 do Edital e no item 8.2.2 do Termo de Referência demonstra que ambos os lotes versam rigorosamente sobre o mesmo objeto material e operacional.

Senão vejamos, ambos os lotes abrangem o fornecimento de Concreto Betuminoso Usinado a Quente (CBUQ), serviços de fresagem contínua a frio, e reciclagem de revestimento asfáltico em usina.

A separação entre "obras de infraestrutura" (Lote 01) e "serviços de manutenção viária" (Lote 02) é puramente formal e semântica, uma vez que as intervenções físicas executadas em malha viária urbana (recapeamento, tapa-buracos, remendo profundo e restauração de base) compartilham a mesma cadeia logística, parque de máquinas e corpo técnico especializado.

Além disso, o item 9.1.3 do próprio edital dispõe a esdrúxula regra de que *“as empresas poderão concorrer em todos os lotes, podendo, cada licitante, sagrar-se vencedora em apenas UM LOTE”*.

Trata-se de uma contradição técnica e jurídica.

Se o objeto é de mesma natureza, o parcelamento artificial traz gravosos prejuízos ao interesse público;

A divisão em dois lotes multimilionários paralelos impede que a Administração obtenha maiores descontos globais decorrentes da mobilização única de usinas de asfalto e maquinário pesado.

A atuação de duas empresas distintas executando serviços idênticos de pavimentação nos mesmos 22 municípios consorciados gerará conflito de atribuições, sobreposição de trechos, despadronização técnica na massa asfáltica aplicada e superposição de responsabilidade civil, de garantia da obra em caso de patologias asfálticas precoces.

A regra do parcelamento só é obrigatória quando demonstrada a viabilidade





técnica e econômica.

Quando o parcelamento desestrutura a integridade do objeto ou causa perda de economia de escala, a aglutinação em lote único é impositiva.

Por conseguinte, imperiosa se faz a revisão do Edital para aglutinar os Lotes 01 e 02 em um LOTE ÚNICO, consolidando o orçamento estimado global de R\$ 103.665.003,28, garantindo unicidade executiva, ganho efetivo de escala e facilidade de fiscalização contratual.

4. DA QUALIFICAÇÃO TÉCNICO-PROFISSIONAL E TÉCNICO-OPERACIONAL

Tratando-se de contratação de elevadíssimo porte financeiro (superior a R\$ 103 milhões), com raio de atuação pulverizado em 22 municípios e execução descentralizada simultânea, a comprovação da capacidade técnica dos licitantes deve ser rigorosa, exaustiva e pautada na garantia de cumprimento das obrigações, em estrito atendimento ao art. 67 da Lei n.º 14.133/2021.

A Administração andou bem ao exigir atestados contendo parcelas de maior relevância técnica e valor significativo, tais como usinagem de CBUQ, reciclagem de revestimento com espuma de asfalto e fresagem.

5. DAS DEMAIS CLÁUSULAS DO EDITAL E DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

No que tange aos aspectos formais da minuta do Edital e seus Anexos, se tem que revela-se instrumento adequado ao perfil do CISNORPI, ante a imprevisibilidade de demandas pontuais das Secretarias Municipais dos 22 entes consorciados.

A ata de registro de preços confere flexibilidade e atende ao princípio da eficiência.

O edital fixou o BDI de Obras em 20,95% e Materiais/Equipamentos em 14,02%, alinhado ao Acórdão n.º 2.622/2013 - TCU Plenário.





A motivação apresentada para a adoção do BDI médio (custos logísticos e gestão regionalizada para 22 municípios) afigura-se juridicamente idônea e tecnicamente fundamentada.

A exigência de Garantia de Proposta (1%) e Garantia de Execução Contratual (5%), acrescida da previsão de garantia adicional para propostas inferiores a 85% do valor orçado, confere a necessária higidez financeira ao processo, resguardando o erário público contra propostas inexecutáveis ou aventuras empresariais.

III. DAS RECOMENDAÇÕES

Para a escorreita adequação da minuta editalícia aos ditames da Lei n.º 14.133/2021 e alinhamento às diretrizes jurisprudenciais do Tribunal de Contas, recomenda-se o acolhimento compulsório dos seguintes pontos de alteração:

- SUPRESSÃO DA INVERSÃO DE FASES: Retirar na íntegra a previsão do item 6 do Edital. O certame deve seguir o rito ordinário do Pregão Eletrônico (art. 17, caput, da Lei n.º 14.133/2021), promovendo-se o julgamento e disputa de lances primeiro, e abrindo-se os envelopes/arquivos de habilitação exclusivamente do licitante primeiro colocado;

- AGLUTINAÇÃO DOS LOTES EM LOTE ÚNICO: Promover a unificação dos Lotes 01 e 02 em um Lote Único. Tratando-se do mesmo objeto (pavimentação e manutenção viária urbana em CBUQ), o fracionamento viola a economia de escala e gera riscos de conflitos operacionais entre empresas distintas atuando na mesma região. Redigir o edital para contemplar o montante global de R\$ 103.665.003,28 em lote único;

- SUPRESSÃO DA REGRA DE LIMITAÇÃO DE LOTES: Com a aglutinação em lote único, suprimir automaticamente o subitem 9.1.3 (que limitava a vitória a apenas um lote por licitante), readequando a planilha orçamentária e o modelo de proposta;

- REPUBLICAÇÃO DO EDITAL: Por se tratar de alterações substanciais na formulação das propostas e na estrutura do certame (aglutinação de lotes e alteração do procedimento de disputa), a minuta reformulada deverá ter o seu aviso de licitação redivulgado





com a reabertura integral do prazo mínimo para apresentação de propostas, nos termos do art. 55, § 1º, da Lei n.º 14.133/2021.

IV. DA CONCLUSÃO

Ante o exposto, esta Assessoria Jurídica, opina e:

a). Reconhece a juridicidade do enquadramento do objeto como serviço comum de engenharia e a consequente adoção da modalidade Pregão Eletrônico, fundamentada na padronização das técnicas de pavimentação viária urbana (art. 6º, XXI, "a", da Lei n.º 14.133/2021);

b). Emite PARECER FAVORÁVEL CONDICIONADO ao prosseguimento do Processo Administrativo n.º 177/2026 e do Pregão Eletrônico n.º 34/2026, desde que acolhidas e implementadas as recomendações compulsórias formuladas no Capítulo III deste Parecer, em especial:

b.1). A supressão integral da inversão de fases, estabelecendo o rito ordinário de julgamento das propostas prévio à habilitação;

b.2). A aglutinação dos Lotes 01 e 02 em um LOTE ÚNICO, em razão da identidade de objeto e em respeito ao princípio da economia de escala;

b.3). Após a implementação das adequações na Minuta do Edital e no Termo de Referência pelo Setor Competente, o feito estará apto para a devida publicação do aviso convocatório e reabertura dos prazos legais.

É o parecer, o qual submeto ao crivo superior.

Jacarezinho, 28 de agosto de 2026.

Assinado por:
Alysson Alex Souza e Silva
28/08/2026 - 11:08
9EDVCPXQRYFFKNDQFI9GCA
Alysson Alex, OAB/PR. 132.940

Advogado Geral

