JUSTIFICATIVA TÉCNICA

OBJETO: "INFRAESTRUTURA URBANA"
REF: Justificativa técnica para o parcelamento do objeto em lotes
CONTRATANTE: CONGRAPAR – Consórcio Intermunicipal dos Rios Grande e Paraná

1. DO OBJETO E DA NECESSIDADE DE PARCELAMENTO

A presente justificativa tem por finalidade demonstrar a necessidade e a adequação técnica, econômica e administrativa do parcelamento do objeto em 04 (quatro) lotes, considerando as diferentes naturezas, especialidades técnicas, metodologias executivas, equipamentos, insumos e segmentos de mercado envolvidos na execução dos serviços de infraestrutura urbana.

O objeto global contempla serviços de recapeamento asfáltico, pavimentação asfáltica, drenagem pluvial e sinalização viária, os quais, embora estejam relacionados à infraestrutura urbana, possuem características técnicas e operacionais distintas, demandando equipamentos, equipes, experiência e capacidade operacional específicas.

Dessa forma, a manutenção de todos os serviços em um único lote poderia resultar em indevida concentração do objeto, restringindo o universo de empresas aptas a participar do certame e, consequentemente, reduzindo a competitividade e a possibilidade de obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração.

A opção pelo parcelamento busca, portanto, compatibilizar a execução integrada da política de infraestrutura urbana com a necessidade de ampliar a competitividade, evitar concentração de mercado e permitir a participação de empresas especializadas em cada segmento.

2. DO FUNDAMENTO LEGAL

A Lei Federal nº 14.133/2021 estabelece o parcelamento como diretriz a ser observado quando tecnicamente viável e economicamente vantajoso.

Para as licitações de serviços, o art. 47, inciso II, estabelece expressamente o princípio do parcelamento quando tecnicamente viável e economicamente vantajoso. O § 1º do mesmo artigo determina que sejam considerados, entre outros aspectos, a responsabilidade técnica, o custo administrativo de múltiplos contratos e, especialmente, o dever de buscar a ampliação da competição e evitar a concentração de mercado.

A própria orientação do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo destaca que o parcelamento pode ampliar o universo de possíveis interessados, permitindo que empresas que não possuam capacidade para executar a totalidade do objeto possam disputar parcelas menores, além de possibilitar que as exigências de habilitação sejam proporcionais à dimensão dos lotes.

Assim, o parcelamento ora proposto não representa fracionamento indevido da contratação, mas divisão técnica e funcional do objeto em parcelas autônomas e especializadas, preservando-se a unidade de planejamento da infraestrutura urbana.

3. DA INADEQUAÇÃO DA AGLUTINAÇÃO DOS SERVIÇOS EM LOTE ÚNICO

A eventual reunião de todos os serviços em um único lote faria com que uma única empresa ou grupo empresarial tivesse que demonstrar capacidade técnica e operacional para executar, simultaneamente, serviços de naturezas significativamente distintas.

No presente caso, a contratação envolve:

- execução de recapeamento e revestimentos asfálticos;
- execução de pavimentação e camadas estruturais;
- implantação de dispositivos de drenagem pluvial;
- execução de sinalização horizontal e vertical.

Embora exista relação entre os serviços, não se trata de atividades de mesma especialidade ou de execução necessariamente indissociável. Uma empresa especializada em pavimentação e recapeamento, por exemplo, pode não possuir estrutura própria para execução de redes de drenagem pluvial de grande extensão, da mesma forma que empresas especializadas em sinalização viária podem não possuir usinas, equipamentos de pavimentação ou estrutura operacional compatível com a execução de grandes volumes de concreto asfáltico.

A aglutinação, portanto, poderia exigir que uma única empresa possuísse simultaneamente estrutura, equipamentos, profissionais, atestados e capacidade operacional compatíveis com todos os segmentos envolvidos.

Essa condição tende a reduzir significativamente o universo de empresas capazes de disputar o certame, especialmente diante do elevado valor global da contratação.

4. DO VALOR GLOBAL E DA CONCENTRAÇÃO ECONÔMICA

O valor global estimado da contratação corresponde a aproximadamente R$98.433.218,41, distribuído da seguinte forma:

Lote	Objeto	Valor estimado
01	Recapeamento Asfáltico	R$ 43.276.884,43
02	Pavimentação Asfáltica	R$ 45.947.010,24
03	Drenagem Pluvial	R$ 6.818.301,15
04	Sinalização Viária	R$ 2.391.022,59
TOTAL	**Infraestrutura Urbana**	**R$ 98.433.218,41**

A concentração de aproximadamente R$ 98,4 milhões em um único lote poderia representar barreira significativa à participação de empresas que, embora plenamente capacitadas para executar determinada especialidade, não disponham de estrutura econômica, operacional e técnica para assumir simultaneamente todos os serviços.

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo possui entendimento reiterado no sentido de que a aglutinação de serviços distintos pode prejudicar a competitividade quando restringe o universo de empresas capazes de participar do certame.

Em precedente envolvendo obras e serviços de conservação, manutenção, recuperação e melhorias da malha viária, o TCESP considerou irregular a aglutinação de diversos tipos de serviços com diferentes graus de complexidade, apontando restrições à competitividade decorrentes da reunião dos serviços em um único objeto.

Em outro caso, o TCESP apontou que a aglutinação de objetos de grande vulto, associada às exigências de habilitação, resultou em redução sensível da participação, registrando situação em que apenas 2 empresas participaram em um universo de aproximadamente 60 potenciais licitantes.

Tais entendimentos reforçam a necessidade de que a Administração avalie, previamente, os efeitos da concentração do objeto sobre o mercado potencial.

5. DA JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

A jurisprudência do TCESP reconhece que a Administração deve, sempre que técnica e economicamente possível, promover a divisão do objeto para melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e ampliação da competitividade.

Em decisão divulgada pelo próprio Tribunal, foi destacada a necessidade de dividir obras, serviços e compras em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, especialmente quando a aglutinação puder afastar potenciais interessados.

Também há entendimento do TCESP no sentido de que a aglutinação de serviços distintos em um único procedimento pode ser considerada indevida quando prejudicar a competitividade, havendo determinação para segregação em lotes ou realização de licitações autônomas em situações nas quais os serviços não apresentem afinidade suficiente para justificar sua reunião.

Por outro lado, o próprio Tribunal reconhece que a aglutinação não é absolutamente vedada. Ela pode ser admitida quando houver afinidade entre os itens, vantagens técnicas ou econômicas comprovadas e ausência de prejuízo à competitividade. O entendimento, portanto, não determina o parcelamento automático, mas exige que a Administração demonstre tecnicamente a solução escolhida.

No presente caso, a análise técnica demonstra que a opção pelo parcelamento é a medida que melhor atende ao interesse público, justamente porque os serviços possuem especialidades distintas e mercados fornecedores parcialmente distintos, sem que haja necessidade técnica de que uma única empresa execute todas as parcelas.

6. DA DEFINIÇÃO DOS LOTES POR ESPECIALIDADE

A divisão dos lotes considera a natureza, afinidade técnica e especialização dos serviços, separando as atividades de recapeamento, pavimentação, drenagem pluvial e sinalização viária, com o objetivo de evitar a aglutinação indevida, ampliar a

competitividade e permitir a participação de empresas especializadas em cada segmento.

7. DA CAPACIDADE TÉCNICA E DOS ITENS DE MAIOR RELEVÂNCIA

Os itens acima relacionados representam parcelas significativas do valor global da contratação e de cada respectivo lote, correspondendo aos serviços de maior relevância técnica e econômica.

Para fins de habilitação técnica, tais itens poderão ser utilizados como referência para comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, observados os limites e condições estabelecidos pela legislação aplicável e pelo instrumento convocatório.

Ressalta-se que os quantitativos indicados correspondem a 50% dos quantitativos orçados, servindo como parâmetro para a demonstração da experiência anterior das empresas, sem que isso implique exigência de capacidade incompatível ou desproporcional ao objeto de cada lote.

A definição da qualificação técnica deverá, portanto, guardar correspondência com a parcela efetivamente licitada, evitando-se que uma empresa seja obrigada a demonstrar experiência simultânea em todas as especialidades apenas porque o objeto foi artificialmente reunido em um único lote.

Essa sistemática favorece a proporcionalidade das exigências de habilitação, permitindo que empresas efetivamente especializadas em cada área possam participar da disputa.

8. DA AMPLIAÇÃO DA COMPETITIVIDADE E DA BUSCA DA PROPOSTA MAIS VANTAJOSA

A adoção de quatro lotes permite ampliar o universo de potenciais participantes e, consequentemente, estimular maior disputa de preços.

Empresas especializadas em recapeamento poderão concorrer ao Lote 01; empresas com estrutura para pavimentação poderão disputar o Lote 02; empresas especializadas em drenagem poderão participar do Lote 03; e empresas especializadas em sinalização viária poderão disputar o Lote 04.

Isso não significa necessariamente que cada empresa estará limitada a um único lote. A empresa que possuir capacidade técnica, operacional e econômico-financeira para participar de mais de um lote poderá fazê-lo, desde que atendidas as condições estabelecidas no edital.

Assim, o parcelamento não reduz a competição: ao contrário, abre a possibilidade de participação de empresas que seriam excluídas ou desestimuladas caso todos os serviços fossem reunidos em um único lote de aproximadamente R$ 98,4 milhões.

A medida também permite que a Administração compare propostas dentro de cada segmento específico, favorecendo a obtenção de preços compatíveis com as peculiaridades de cada mercado.

9. DA INEXISTÊNCIA DE PREJUÍZO À EXECUÇÃO E À GESTÃO CONTRATUAL

A divisão do objeto em lotes não compromete a execução das intervenções, uma vez que os serviços possuem escopos tecnicamente delimitados e podem ser acompanhados e fiscalizados de forma independente.Eventuais interfaces entre os serviços poderão ser devidamente coordenadas pela Administração por meio do planejamento, cronograma físico-financeiro, fiscalização e gestão contratual.

A existência de mais de um contrato, por si só, não constitui fundamento suficiente para justificar a aglutinação de serviços distintos, especialmente quando a concentração produzir potencial prejuízo à competitividade.

No presente caso, as vantagens decorrentes da ampliação da competição e da possibilidade de participação de empresas especializadas superam eventuais custos administrativos adicionais decorrentes da gestão de contratos distintos.

10. DA ECONOMICIDADE

O parcelamento proposto também se mostra compatível com o princípio da economicidade, onde a busca pela economia de escala não pode ser analisada isoladamente, devendo ser confrontada com o risco de redução da competição decorrente da concentração do objeto.

A própria orientação do TCESP reconhece que a aglutinação pode ser admissível quando gerar efetiva vantagem econômica e não prejudicar a competitividade, mas também ressalta que a divisão em parcelas pode permitir maior número de participantes e melhores preços.

Nesse sentido, no presente caso, não se identifica vantagem técnica ou econômica suficientemente demonstrada que justifique a reunião dos quatro segmentos em um único lote, ao passo que existe benefício concreto na segregação por especialidade.

11. CONCLUSÃO E JUSTIFICATIVA DA SOLUÇÃO ADOTADA

Diante do exposto, conclui-se que o parcelamento do objeto “INFRAESTRUTURA URBANA” em quatro lotes é técnica, econômica e administrativamente justificável, uma vez que:

- Os serviços possuem naturezas e especialidades técnicas distintas;
- Os lotes correspondem a segmentos específicos do mercado de engenharia e infraestrutura urbana;
- A aglutinação dos serviços em lote único poderia restringir significativamente o universo de empresas aptas a participar;
- O valor global estimado de aproximadamente R$ 98,43 milhões potencializa o risco de concentração econômica e restrição à competição;
- O parcelamento permite que empresas especializadas disputem os lotes compatíveis com sua capacidade;
- As exigências de qualificação técnica poderão ser dimensionadas de forma proporcional às parcelas efetivamente licitadas;

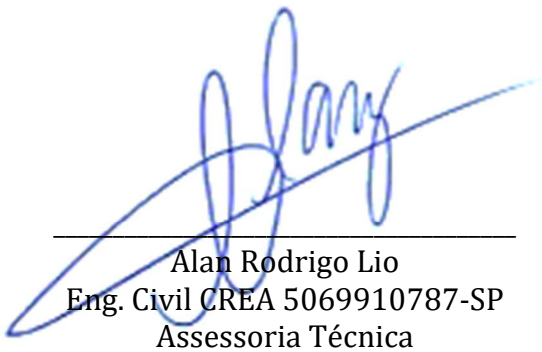
- Os itens de maior relevância técnica e econômica correspondem a 50% dos quantitativos orçados, servindo de referência para a comprovação da capacidade técnica;
- Os lotes possuem autonomia executiva suficiente para permitir contratação, fiscalização e medição individualizadas;
- Não foi identificada vantagem técnica ou econômica concreta que justifique a aglutinação de todas as especialidades em um único lote;
- A divisão proposta atende ao dever legal de ampliar a competição e evitar a concentração de mercado.

Dessa forma, entende-se que a adoção dos 04 (quatro) lotes – Recapeamento Asfáltico, Pavimentação Asfáltica, Drenagem Pluvial e Sinalização Viária – representa a solução que melhor concilia a eficiência da contratação, a especialização dos serviços, a economicidade, a isonomia e, principalmente, a ampla competitividade do procedimento licitatório.

A medida encontra respaldo no art. 47 da Lei Federal nº 14.133/2021 e está alinhada à orientação do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, segundo a qual a Administração deve evitar a concentração injustificada de serviços distintos quando essa reunião puder afastar potenciais interessados e reduzir a competitividade do certame.

Por todo o exposto, justifica-se tecnicamente a realização da contratação mediante parcelamento em 04 (quatro) lotes, preservando-se a autonomia e a especialidade de cada segmento, sem prejuízo da coordenação geral das intervenções pelo CONGRAPAR, com o objetivo de assegurar a seleção da proposta mais vantajosa e o melhor aproveitamento dos recursos públicos disponíveis.

Santa Fé do Sul-SP, 13 de Agosto de 2026



Alan Rodrigo Lio
Eng. Civil CREA 5069910787-SP
Assessoria Técnica