

## **Parecer Jurídico Final**

### **CONPAR**

#### **CBQU. Aquisição Parcelada. Tipo Massa Fina Processo Licitatório**

Trata-se de análise jurídica dos atos praticados pelo Consórcio Público Regional do Paranhana – CONPAR no âmbito do Processo Administrativo nº 001/2026, que culminou na realização do Pregão Eletrônico nº 001/2026, modalidade de licitação adotada para o Registro de Preços visando à eventual e futura aquisição parcelada de Concreto Betuminoso Usinado a Quente (CBUQ) – Tipo Massa Fina, em favor dos Municípios consorciados de Igrejinha/RS, Parobé/RS e Taquara/RS.

O processo foi instaurado mediante Documento de Formalização da Demanda (DFD) elaborado pela Secretária Executiva do CONPAR em 6 de maio de 2026, com autorização do Presidente em 8 de maio de 2026, tendo sido publicado o respectivo aviso de licitação em 15 de maio de 2026, com sessão realizada em 27 de maio de 2026 e encerramento com declaração de vencedor em 28 de maio de 2026. A presente análise tem por finalidade verificar a regularidade formal e material dos atos sequencialmente praticados, à luz da Lei Federal nº 14.133/2021, do Decreto Federal nº 11.462/2023 e da Lei Federal nº 11.107/2005.

O processo administrativo que subsidiou o certame foi instruído com os seguintes documentos, examinados na ordem de sua produção:

(a) Documento de Formalização da Demanda – DFD nº 001/2026, elaborado nos termos do art. 12, VII, da Lei nº 14.133/2021, e do Decreto Federal nº 11.462/2023, datado de 6 de maio de 2026 e autorizado pelo Presidente do CONPAR em 8 de maio de 2026;

(b) Estudo Técnico Preliminar – ETP, elaborado em cumprimento ao art. 18, §1º, II, da Lei nº 14.133/2021 e ao art. 7º do Decreto nº 11.462/2023, subscrito pela Secretária Executiva e pelo Presidente do CONPAR em 13 de maio de 2026;

(c) Planilha de Valores de Referência, construída com base em três fontes de pesquisa de mercado – média LicitaCon-RS (R\$ 706,37/t), certame do Município de Cornélio Procópio/PR – PCE 011/2026 (R\$ 587,00/t) e última licitação do Município de Parobé/RS – PCE 107/2024 (R\$ 729,00/t) – resultando em preço médio de R\$ 674,12/t e valor global estimado de R\$ 6.741.233,33 para 10.000 toneladas;

(d) Termo de Referência – TR nº 001/2026, elaborado nos termos do art. 6º, XXIII, 12º da Lei nº 14.133/2021, contendo especificações técnicas, condições de execução, critérios de habilitação, condições de pagamento, fiscalização e gestão do contrato, datado de 13 de maio de 2026;

(e) Edital do Pregão Eletrônico nº 001/2026, publicado em 15 de maio de 2026 no Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP e no Diário Oficial dos Municípios (FAMURS), com sessão designada para 27 de maio de 2026;

(f) Impugnação apresentada pela empresa CJ ASFALTOS LTDA em 22 de maio de 2026, com fundamento no art. 164 da Lei nº 14.133/2021, versando sobre suposta inconsistência do valor estimado e alegada indefinição das condições logísticas de fornecimento;

(g) Decisão Administrativa sobre a Impugnação, prolatada em 26 de maio de 2026 pela Secretária Executiva e subscrita pelo Assessor Jurídico, conhecendo da impugnação por tempestiva e acolhendo-a parcialmente apenas para fins de esclarecimento interpretativo, sem alteração substancial do edital;

(h) Sessão Pública realizada em 27 de maio de 2026 via Portal de Compras Públicas, com participação de um único licitante – CJ ASFALTOS LTDA –, que ofertou lance no valor de R\$ 674,12/t, igual ao preço de referência, resultando em arrematação do item único pelo valor global de R\$ 6.741.200,00;

(i) Habilitação e declaração de vencedor da empresa CJ ASFALTOS LTDA em 28 de maio de 2026, após encerramento do prazo para intenção de recurso sem manifestação, com encaminhamento do processo para adjudicação e homologação.

## **ANÁLISE JURÍDICA DOS ATOS PRATICADOS**

O DFD nº 001/2026 foi elaborado em observância a Lei nº 14.133/2021, que impõe a formalização prévia da necessidade da contratação como condição de validade do processo licitatório. O documento identifica corretamente: (i) o órgão solicitante – CONPAR, associação pública constituída nos termos da Lei nº 11.107/2005; (ii) a modalidade pretendida – Pregão Eletrônico para Registro de Preços; (iii) o objeto a ser contratado; (iv) a justificativa de necessidade; (v) os Municípios participantes e os quantitativos estimados; e (vi) as providências a serem adotadas.

A fundamentação jurídica adotada no DFD é consistente. A contratação compartilhada via consórcio público encontra amparo na Lei nº 11.107/2005 e na Lei nº 14.133/2021. A justificativa de economicidade, fundada no ganho de escala pela agregação dos quantitativos dos três Municípios (art. 5º da Lei nº 14.133/2021), está adequadamente desenvolvida. A ausência de Plano de Contratações Anual formalmente instituído pelo CONPAR foi expressamente mencionada, o que afasta eventual vício por omissão, sendo suficiente a indicação de que os Municípios participantes providenciarão a inclusão em seus respectivos PCAs ou a inclusão extraordinária.

Não se verifica irregularidade no DFD. O ato está formalmente estruturado, materialmente fundamentado e compatível com os requisitos normativos aplicáveis.

## **Do Estudo Técnico Preliminar – ETP**

O ETP foi elaborado em conformidade com o art. 18, §1º, da Lei nº 14.133/2021 e com o art. 7º do Decreto Federal nº 11.462/2023, abrangendo os elementos exigidos: descrição da necessidade (item 1); alinhamento com o planejamento (item 2); requisitos da contratação (item 3); estimativa de quantitativos (item 4); análise de alternativas de mercado (item 5); estimativa do valor (item 6); descrição da solução como um todo (item 7); justificativa para o não parcelamento do objeto (item 8); resultados pretendidos (item 9); providências prévias (item 10); contratações correlatas

(item 11); e impactos ambientais (item 12), encerrando com declaração de viabilidade (item 13).

A decisão de não fragmentar o objeto em lotes por Município, mantendo item único de 10.000 toneladas, está tecnicamente fundamentada no ETP com quatro argumentos convergentes: (i) natureza técnica única e indivisível do objeto, cuja especificação granulométrica é padronizada; (ii) perda de economia de escala na hipótese de fracionamento; (iii) ampliação do universo de potenciais licitantes pelo volume agregado; e (iv) necessidade de fornecedor único para fins de padronização de qualidade e responsabilidade técnica. Tal fundamentação é compatível com o art. 47, §1º, da Lei nº 14.133/2021, que admite a não aplicação do princípio do parcelamento quando a divisão for técnica ou economicamente desvantajosa.

A análise de impactos ambientais contempla, de forma adequada, as exigências quanto à observância do princípio do desenvolvimento nacional sustentável, identificando os principais vetores de risco ambiental da atividade de usinagem asfáltica e indicando as respectivas medidas mitigadoras. O ETP está formalmente completo e materialmente adequado.

### **Da Pesquisa de Preços e do Valor Estimado**

A estimativa do valor da contratação foi apurada mediante pesquisa de preços contemplando três fontes distintas, em conformidade com o art. 23, §1º, da Lei nº 14.133/2021 e com a Instrução Normativa SEGES/ME nº 65/2021: (i) média LicitaCon-RS (R\$ 706,37/t); (ii) pregão do Município de Cornélio Procópio/PR – PCE 011/2026 via Portal PNCP (R\$ 587,00/t); e (iii) última licitação do Município de Parobé/RS – PCE 107/2024 (R\$ 729,00/t), resultando em preço médio de R\$ 674,12/t.

A metodologia adotada atende ao requisito de pluralidade de fontes exigido pelo art. 23 da Lei nº 14.133/2021 e pela IN SEGES/ME nº 65/2021. A utilização de atas e resultados de certames análogos de outros entes públicos é expressamente prevista como fonte de pesquisa válida. O valor médio apurado situa-se abaixo do maior preço pesquisado (R\$ 729,00) e acima do menor (R\$ 587,00), o que evidenciará adequação metodológica na adoção da média aritmética simples como critério de referência.

O orçamento estimado foi declarado não sigiloso no edital, o que é faculdade da Administração nos termos do art. 24 da Lei nº 14.133/2021, não configurando irregularidade. Ressalva-se, contudo, que a adoção de orçamento sigiloso poderia eventualmente estimular maior competitividade em licitações com potencial de maior número de participantes.

### **Do Termo de Referência – TR nº 001/2026**

O Termo de Referência está estruturado nos moldes do art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133/2021, contemplando: descrição do objeto (item 1); fundamentação e justificativa da contratação (item 2); descrição da solução como um todo (item 3); requisitos da contratação (item 4); execução do objeto (item 5); gestão e fiscalização (item 6); critérios de medição e pagamento (item 7); critérios de avaliação do fornecedor

(item 8); estimativa do valor (item 9); dotação orçamentária (item 10); e disposições finais (item 11).

As especificações técnicas do CBUQ – Tipo Massa Fina estão em conformidade com a norma DNIT 031/2006-ES, com a faixa granulométrica "C" do DNIT, com as normas ABNT NBR 12891 e NBR 12948, e com a exigência de CAP 50/70 como ligante asfáltico padrão. A exigência de temperatura mínima de 130°C no momento da aplicação está em consonância com as normas técnicas vigentes. Tais especificações são objetivas e mensuráveis, atendendo ao disposto no art. 6º, XIII, da Lei nº 14.133/2021 quanto à definição de objeto comum.

Os requisitos de habilitação técnica – atestado de capacidade em quantidade compatível (mínimo de 50% do total registrado), disponibilidade de usina de asfalto licenciada ambientalmente e licença de operação vigente – estão em conformidade com o art. 67, II, §2º, da Lei nº 14.133/2021. A qualificação econômico-financeira está adequada ao art. 69 da mesma lei. Não se verifica exigência excessiva ou restritiva da competição.

A cláusula que veda a subcontratação total e admite a parcial somente com autorização prévia (item 4.4 do TR) está em harmonia com o art. 122 da Lei nº 14.133/2021. O prazo de entrega de 5 (cinco) dias úteis após o recebimento da Autorização de Fornecimento é razoável e compatível com a logística de produção e transporte de CBUQ na região.

### **Do Edital e da Modalidade Licitatória**

A adoção do Pregão Eletrônico, na forma do art. 6º, XLI, da Lei nº 14.133/2021, é adequada ao objeto, que constitui bem comum de padrões de desempenho e qualidade objetivamente definidos por normas técnicas usuais de mercado (art. 6º, XIII, da Lei nº 14.133/2021). A modalidade pregão é obrigatória para a aquisição de bens comuns, independentemente do valor estimado.

O sistema de Registro de Preços está corretamente fundamentado no art. 82 da Lei nº 14.133/2021 e no Decreto Federal nº 11.462/2023. O Edital identifica com precisão: (i) o órgão gerenciador – CONPAR; (ii) os órgãos participantes – Municípios de Igrejinha/RS, Parobé/RS e Taquara/RS; (iii) o prazo de vigência da Ata de 12 meses, prorrogável por igual período (art. 84 da Lei nº 14.133/2021); (iv) os quantitativos estimados por Município; e (v) o critério de julgamento de menor preço por item (art. 33, I, da Lei nº 14.133/2021).

A publicação do aviso de licitação ocorreu em 15 de maio de 2026, com sessão designada para 27 de maio de 2026, perfazendo intervalo de 12 dias corridos. O art. 55, I, da Lei nº 14.133/2021 estabelece prazo mínimo de 8 dias úteis para pregão eletrônico destinado à aquisição de bens, contados da publicação até a data de abertura das propostas. Considerando que o intervalo observado supera este mínimo, não há irregularidade no prazo de publicação.

O edital prevê adequadamente as modalidades de disputa (modo aberto), os critérios de desempate (arts. 44 e 45 da LC nº 123/2006 e art. 60 da Lei nº 14.133/2021), o tratamento favorecido a microempresas e empresas de pequeno porte, os prazos recursais, as sanções administrativas e as condições de formação do cadastro de reserva, em conformidade com o arcabouço legal aplicável.

### **Da Impugnação ao Edital e da Decisão Administrativa**

A impugnação ao Edital foi apresentada pela empresa CJ ASFALTOS LTDA em 22 de maio de 2026, dentro do prazo de 3 (três) dias úteis antes da data da abertura do certame (27 de maio de 2026), em conformidade com o art. 164 da Lei nº 14.133/2021. A empresa arguiu, em síntese: (i) suposta inconsistência na formação do valor estimado, em razão dos reajustes recentes do CAP; e (ii) alegada indefinição das condições logísticas de fornecimento, em face da previsão contida no item 5.3 do Termo de Referência, que admite tanto a retirada do material na usina quanto a entrega no Município participante.

A decisão administrativa prolatada em 26 de maio de 2026 conheceu da impugnação por tempestiva e a acolheu parcialmente, exclusivamente para fins de esclarecimento interpretativo do instrumento convocatório, determinando que as propostas deveriam contemplar o custo final do fornecimento com entrega no Município participante, incluindo todos os custos de produção, frete e logística. A decisão manteve integralmente as demais cláusulas do edital.

Do ponto de vista jurídico, a decisão administrativa está formalmente correta. A impugnação foi conhecida e respondida dentro do prazo de 3 (três) dias úteis previsto na Lei nº 14.133/2021. O acolhimento parcial para fins de esclarecimento é cabível e não constitui alteração substancial do edital nos termos do art. 55, §1º, da Lei nº 14.133/2021, uma vez que não modificou quantitativos, critério de julgamento, especificações técnicas ou condições de habilitação. A resposta à impugnação foi publicada nos mesmos meios de divulgação do edital.

Quanto ao mérito da impugnação, a arguição de inconsistência do valor estimado não foi acompanhada de demonstração técnica concreta com indicação de preços praticados no mercado em data atual, limitando-se a referência genérica aos reajustes do CAP. A pesquisa de preços realizada pelo CONPAR atendeu ao requisito de pluralidade de fontes exigido pela Lei nº 14.133/2021, e o preço médio de R\$ 674,12/t foi formado com base em certames realizados em 2024 e 2026, sendo metodologicamente adequado. A simples alegação de que o valor não refletiria o mercado atual não é suficiente para infirmar a pesquisa de preços realizada, na ausência de contraprova técnica.

### **Da Sessão do Pregão e da Habilitação**

A sessão pública do Pregão Eletrônico nº 001/2026 foi realizada em 27 de maio de 2026, no modo de disputa aberto, com registro de apenas um licitante: CJ ASFALTOS LTDA, CNPJ nº 23.921.551/0001-93, com sede em Gravataí/RS. O licitante ofertou proposta no valor de R\$ 674,12/t, equivalente ao preço de referência, pelo valor global de R\$ 6.741.200,00.

A participação de apenas uma empresa não invalida o certame. O art. 59, §1º, da Lei nº 14.133/2021 admite a contratação com um único licitante quando não há outros interessados ou quando a proposta é vantajosa para a Administração. A proposta da CJ ASFALTOS LTDA foi apresentada no valor da estimativa de referência, o que evidencia compatibilidade com o mercado. O Pregoeiro realizou diligência para recebimento da proposta readequada assinada e da documentação de habilitação, em conformidade com a norma.

A habilitação foi verificada mediante análise dos documentos enviados pela licitante vencedora, incluindo habilitação jurídica, regularidade fiscal e trabalhista e qualificação técnica, com declaração de habilitação em 28 de maio de 2026, sem registro de recurso após encerrado o prazo conferido pela art. 165 da Lei nº 14.133/2021. O processo foi encaminhado para adjudicação e homologação na sequência.

Registra-se que a Ata Final do certame consigna, no campo de pedidos de impugnação, o julgamento como "Indeferido", embora a decisão administrativa prolatada tenha acolhido parcialmente a impugnação para fins de esclarecimento. Tal divergência entre o registro sistêmico e o teor da decisão não tem o condão de nulificar o ato, tratando-se de inconsistência meramente formal do sistema, sem impacto no mérito da decisão prolatada, que consta devidamente juntada nos autos do processo. Recomenda-se, contudo, a retificação do registro no sistema para correta formalização dos atos administrativos.

## **DOS PONTOS DE ATENÇÃO E RECOMENDAÇÕES**

Sem prejuízo da regularidade geral do processo, registram-se os seguintes pontos de atenção:

4.1. Registro divergente de julgamento da impugnação no sistema: conforme apontado no item 3.7, o sistema registrou o julgamento como "Indeferido" enquanto a decisão administrativa acolheu parcialmente a impugnação. Recomenda-se que o CONPAR providencie a retificação do registro para fins de regularidade formal e publicidade dos atos administrativos.

4.2. Proposta no valor exato do preço de referência e presença de único licitante: a contratação com fornecedor único pelo valor integral estimado, embora legal, merece atenção no acompanhamento da execução contratual. Recomenda-se que o CONPAR adote controles rigorosos de fiscalização, com exigência dos ensaios de controle tecnológico do CBUQ (granulometria, teor de betume e estabilidade Marshall) a cada lote significativo entregue, para assegurar a conformidade do produto com as especificações da norma DNIT 031/2006-ES.

4.3. Indefinição logística remanescente: embora a decisão sobre a impugnação tenha esclarecido que o preço deve contemplar a entrega com frete até o Município participante, o item 5.3 do Termo de Referência manteve a previsão de possibilidade de retirada do material na usina quando deliberado pela Administração Municipal. Recomenda-se que a minuta da Ata de Registro de Preços discipline expressamente essa situação, especificando se haverá desconto no preço na hipótese de retirada na usina pela Administração Municipal, de modo a evitar controvérsias futuras.

4.4. Reajuste da Ata: a cláusula de reajuste prevê a utilização cumulativa dos índices IGP-M, INPC e IPCA no período de 12 meses, o que pode gerar incerteza quanto ao índice efetivamente aplicável. Recomenda-se que a Ata de Registro de Preços e os instrumentos contratuais derivados **adotem um único índice de reajuste**, preferencialmente o IPCA, com previsão de cláusula de revisão extraordinary a ser acionada na hipótese de variação extraordinária do custo do CAP superior a determinado

Diante da análise realizada, conclui-se que os atos praticados pelo Consórcio Público Regional do Paranhana – CONPAR no âmbito do Processo Administrativo nº 001/2026 e do Pregão Eletrônico nº 001/2026 observaram, em seus aspectos essenciais, os requisitos legais estabelecidos pela Lei Federal nº 14.133/2021, pelo Decreto Federal nº 11.462/2023 e pela Lei Federal nº 11.107/2005.

O processo licitatório foi regularmente instruído, com elaboração do DFD, ETP e TR em conformidade com as exigências formais e materiais da lei; a estimativa de preços foi apurada com base em pluralidade de fontes; o edital observou os prazos e requisitos legais; a impugnação foi respondida tempestiva e fundamentadamente; a sessão foi conduzida conforme o rito procedimental do pregão eletrônico; e a habilitação da licitante vencedora foi verificada em conformidade com os arts. 62 a 70 da Lei nº 14.133/2021.

As ressalvas identificadas são de natureza formal ou preventiva, sem comprometer a validade jurídica dos atos praticados até o momento, razão pela qual este Escritório opina pela regularidade do processo licitatório e pela possibilidade de prosseguimento com a adjudicação e homologação do resultado, seguida da celebração da Ata de Registro de Preços com a empresa CJ ASFALTOS LTDA, pelo valor unitário de R\$ 674,12/tonelada, pelo valor global estimado de R\$ 6.741.200,00, com vigência de 12 (doze) meses, prorrogável por igual período.

É o Parecer.

Porto Alegre, 10 junho de 2026.

**CDP – Consultoria em Direito Público**  
**Gladimir Chiele OABRS 41.290**

