

**AO ILMO. SR. PRESIDENTE DA COMISSÃO DE LICITAÇÃO DO
CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO
REGIONAL CAMINHOS DO TIBAGI – PARANÁ**

Ref.: EDITAL DE CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA Nº 02/2025

**ASSOCIAÇÃO DAS EMPRESAS DE INFRAESTRUTURA VIÁRIA DO
ESTADO DO PARANÁ – INFRAVIA**, constituída sob o CNPJ de nº
56.776.914/0001-01, com sede na Av. Pres. Getúlio Vargas, nº 2932, sala 1405,
Bairro Rebouças, Curitiba-PR, neste ato representada por seu Advogado e
Secretário-Geral (mandato e atos constitutivos em anexo – doc. 01), vem,
respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, com fundamento no item 3.1
do Edital e art. 164 da Lei Federal nº 14.133/2021, apresentar a presente

IMPUGNAÇÃO

ao Edital de Concorrência Eletrônica nº 02/2025 (doc. 02), promovido
pelo Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Regional Caminhos do
Tibagi, Consórcio Público de Direito Público, inscrito no CNPJ sob nº
17.058.641/0001-08, com sede na Rua Polônia, 650, Sala A, Centro,
Reserva/PR, aduzindo, para tanto, os seguintes fatos e fundamentos jurídicos.

1. Tempestividade e Cabimento

A presente Impugnação é tempestiva, pois apresentada ao Presidente da Comissão de Licitação do Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Regional Caminhos do Tibagi em até 3 dias úteis antes da data designada para a abertura da sessão pública, prevista para 09 de outubro de 2025, às 14h00, na forma do item 3.1 do edital em referência.

Portanto em atenção ao art. 164 da Lei Federal nº 14.133/2021, e na condição de entidade representativa do setor de infraestrutura viária, a Impugnante protocola tempestivamente a presente manifestação, a fim de resguardar a legalidade, a ampla competitividade e o interesse público.

Sem prejuízo à contagem supracitada, a presente peça é também protocolada sob a égide do direito constitucional de petição, tutelado pelo art. 5º, XXXIV, “a”, da Constituição da República de 1988, que assegura a toda pessoa física ou jurídica o direito de se manifestar contra inconsistências verificadas no âmbito do certame.

Requer-se, assim, que a Impugnação seja conhecida, processada e julgada no prazo de até 2 dias úteis (item 3.3 do Edital), com a consequente retificação ou anulação do edital, conforme o caso, e a concessão de efeito suspensivo motivado (item 3.8 do Edital).

2. Ausência de Audiência Pública e de Publicação em Jornal de Grande Circulação – violação de exigências legais

Segundo o item 2.2 do Edital, o certame possui valor máximo estimado em R\$ 259.771.630,97 (duzentos e cinquenta e nove milhões, setecentos e setenta e um mil, seiscentos e trinta reais e noventa e sete centavos), enquadrando-se, portanto, na categoria de obras e serviços de engenharia de

grande vulto (art. 6º, XXII, da Lei nº 14.133/2021¹).

O art. 41, §1º, do Decreto Estadual nº 10.086/2022 fixa como requisito obrigatório nas licitações de grande vulto a **realização de audiência pública prévia**², convocada pela autoridade responsável.

Todavia, **o edital não faz qualquer menção à realização de audiência pública**, configurando grave omissão e afronta direta às normas aplicáveis.

A exigência de audiência pública não é um ato meramente formal, mas um instrumento de controle social e de transparência, tratando-se de omissão flagrantemente ilegal. Não obstante isso, sua ausência tolhe a participação social, prejudica a fiscalização cidadã e fragiliza a legitimidade do processo.

Além disso, o Consórcio restringiu a divulgação do edital à plataforma BLL Compras³, ao site institucional⁴ e ao Diário Oficial estadual⁵, **omitindo a publicação em jornal de grande circulação**, em afronta direta ao art. 54, §1º, da Lei nº 14.133/2021 e ao art. 61, II, do Decreto Estadual nº 10.086/2022. ⁶

A irregularidade compromete a publicidade e a transparência do certame, restringindo o acesso de potenciais licitantes e afetando a isonomia

¹ **Lei 14.133/2021 - Art. 6º** Para os fins desta Lei, consideram-se: [...] **XXII** - obras, serviços e fornecimentos de grande vulto: aqueles cujo valor estimado supera R\$ 200.000.000,00 (duzentos milhões de reais);

² **Decreto 10.086/2022 – Art. 51.** [...] § 1º Sempre que o valor estimado para uma licitação ou para um conjunto de licitações for de grande vulto, será **obrigatória a realização de audiência pública**, convocada pela autoridade responsável. [g.n.]

³ Link <www.bllcompras.com>

⁴ Link <<https://consorciocaminhosdotibagi.com.br/>>

⁵ Diário Oficial Paraná – Comércio, Indústria e Serviços, edição nº 11968, de 03/09/2025.

⁶ **Lei 14.133/2021 – Art. 54.** A publicidade do edital de licitação será realizada mediante divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP). § 1º Sem prejuízo do disposto no caput, é obrigatória a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, ou, **no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles, bem como em jornal diário de grande circulação.** [g.n.]

Decreto 10.086/2022 – Art. 61. A publicidade do instrumento convocatório, sem prejuízo da faculdade de divulgação direta aos fornecedores, cadastrados ou não, será realizada mediante: II - publicação de extrato do edital no Diário Oficial do Estado, ou, **no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles, bem como em jornal diário de grande circulação**, preferencialmente eletrônico, nos termos do § 1º art. 54 da Lei Federal nº 14.133, de 2021; [g.n.]

entre eles, em violação ao art. 5º da Lei nº 14.133/2021.⁷

A conjugação dessas falhas — ausência de audiência pública obrigatória e supressão da publicação em jornal de grande circulação — configura **vício insanável**, não passível de convalidação. Trata-se de nulidade absoluta que contamina o procedimento desde a origem, tornando inevitável sua suspensão imediata.

Impõe-se, portanto, a imediata **suspensão do procedimento licitatório e a realização da audiência pública prevista em lei**, com a devida republicação do edital em jornal de grande circulação e a consequente reabertura dos prazos, sob pena de flagrante ilegalidade.

Somente com a estrita observância dessas exigências legais será possível resguardar a validade do processo, a segurança jurídica das contratações e a tutela do interesse público.

3. Da Inadequação do Estudo Técnico Preliminar e da Ausência de Projeto Básico – necessária anulação do certame

Embora exista formalmente, o Estudo Técnico Preliminar (ETP) se mostra genérico e superficial, incapaz de justificar adequadamente a contratação, de modo que não cumpre os requisitos previstos no art. 18, *in totum*, da Lei nº 14.133/2021 e nos arts. 15 a 17 do Decreto Estadual nº 10.086/2022.

Por determinação legal, cabe ao ETP demonstrar que a solução escolhida é a mais vantajosa sob os pontos de vista técnico, econômico e social (arts. 6º,

⁷ **Lei 14.133/2021 – Art. 5º** Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da **publicidade, da eficiência, do interesse público**, da probidade administrativa, **da igualdade**, do planejamento, **da transparência**, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, **da competitividade**, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro). [g.n.]

XX, e 18, §1º, da Lei nº 14.133/2021). No entanto, o documento apresentado limita-se a descrições vagas, sem análise de ciclo de vida, sem indicadores de impacto socioeconômico e ambiental e sem matriz de riscos consistente.

A doutrina é categórica ao reconhecer que a inexistência, insuficiência ou incorreção dos elementos exigidos no art. 18 da Lei de Licitações constitui infração aos deveres da Administração. Segundo Marçal Justen Filho, a validade das decisões administrativas, em especial quanto ao conteúdo do edital, depende da demonstração de adequação, necessidade e proporcionalidade estrita. Na ausência dessas justificativas, todo o processo licitatório pode ser invalidado.⁸

No caso em tela, a ausência de clareza e a superficialidade do ETP impedem a verificação da real necessidade da obra, da proporcionalidade da solução adotada e da aderência aos princípios da economicidade e da eficiência. Tais falhas comprometem a motivação do processo e inviabilizam a conclusão de que a solução escolhida é, de fato, a mais vantajosa.

Assim, o ETP, embora existente em termos formais, é materialmente ineficaz e não atende às exigências legais. Uma avaliação detalhada revela omissões e vícios graves, conforme tabela a seguir (doc. 03):

Requisito legal	Consta no ETP?	Avaliação
1. Descrição da necessidade	Sim, em termos genéricos (recapeamento, conserto, demanda futura).	Faltam dados técnicos que fundamentem a necessidade.
2. Demonstração do interesse público	Sim, fala em mobilidade urbana, acessibilidade, infraestrutura para os municípios.	Não há indicadores concretos de impacto social/econômico.
3. Estudo de alternativas	Sim, mas limitado a “asfalto x concreto”, justificando pelo menor	Não há análise de ciclo de vida, durabilidade, custo de manutenção, avaliação das alternativas e estudos que embasem

⁸ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: lei 14.133/2021*. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023. p. 347.

Requisito legal	Consta no ETP?	Avaliação
	custo inicial, sem estudo econômico.	
4. Estimativa de valor	Sim, traz valores globais e por município, com referências ao SINAPI/DER/PR.	Não apresenta memória de cálculo, documentos comprobatórios das cotações, composições de custo, análise das distâncias de transporte, etc.
5. Avaliação preliminar de impacto ambiental	Sim, mas apenas afirmando que “não há impacto ambiental”.	Inconsistente – Pelas quantidades dá para perceber que haverá obras em calçadas e passeios onde pode existir cortes de árvores. Adicionalmente, não foi elaborado estudos de canteiros de obras, usinas etc.
6. Análise de riscos	Sim, em capítulo próprio, mas é genérica (não define probabilidade, impacto, responsáveis, plano de mitigação).	Não atende ao nível exigido pela lei. Sem matriz de risco.
7. Justificativa de parcelamento	Sim, opta por lote único e menor preço global, justificando com economia de escala e gestão.	Frágil – justificativa predominantemente administrativa, não técnica.
8. Descrição da solução de licitação escolhida	Prevê regime de empreitada por preço global, registro de preços e menor preço global.	Superficial – Avaliar a modalidade (e a possível confusão) Ata de registro de preços x empreitada por preço global. Inversão de fases. Complexidade.

Além disso, constata-se a **inexistência de Projeto Básico**. O edital menciona genericamente tal documento (item 3.10), mas não o apresenta. Foram anexados apenas o Termo de Referência (Anexo I) e o Memorial Descritivo (Anexo III), que não suprem as exigências legais para sua elaboração. Ademais, **a planilha orçamentária (Anexo II) sequer está disponível no site oficial do Consórcio**, restringindo-se à plataforma BLL Compras, em afronta ao princípio da publicidade e da transparência (art. 5º da Lei nº 14.133/2021).

Anota-se que, conforme leciona Marçal Justen Filho, o memorial descritivo possui função distinta: estabelecer padrões mínimos de materiais e componentes a serem observados durante a execução, funcionando como instrumento de

comparação e controle. Ele **não substitui o Projeto Básico**, que tem por escopo demonstrar a viabilidade e a conveniência da obra, evidenciar a compatibilidade de custos com as disponibilidades financeiras, avaliar todas as soluções técnicas possíveis e selecionar a mais adequada, considerar prazos de execução, impactos ambientais e até mesmo repercussões jurídicas.⁹

Ainda, nenhum documento poderá ser qualificado como Projeto Básico se não decorrer de procedimento prévio adequado, que permita à Administração dominar os fatos pertinentes, identificar suas necessidades e indicar a solução mais satisfatória. **A mera denominação ou a simples anexação de peças esparsas não suprem essa exigência.**

A lei só dispensa a elaboração do Projeto Básico nos casos de contratação integrada (art. 46, §2º) e, como o presente certame não adota esse regime (item 2.1), a exigência é inafastável.

O projeto básico constitui elemento central da licitação e da execução contratual de serviços de engenharia, pois define com precisão os quantitativos, os custos e a metodologia técnica. Sem ele, não há como assegurar a formulação de propostas objetivamente comparáveis e tecnicamente seguras.

O Tribunal de Contas da União possui entendimento de que a ausência de Projeto Básico e a apresentação de justificativas insuficientes comprometem a definição do objeto e a estimativa de custos, configurando vício insanável que impõe a **anulação do certame** e enseja responsabilização dos gestores.¹⁰

⁹ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas*: lei 14.133/2021. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023. p. 356-357.

¹⁰ Vide **ACÓRDÃO TCU 850/2021 – PLENÁRIO**, com a seguinte ementa: RELATÓRIO DE AUDITORIA. CONCORRÊNCIA. OBRAS DA PRIMEIRA ETAPA DO RAMAL DO PIANCÓ NA PARAÍBA. **DEFICIÊNCIAS GRAVES NO PROJETO BÁSICO. ADOÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR PARA SUSPENSÃO DO CERTAME. RATIFICAÇÃO DA MEDIDA PELO PLENÁRIO MEDIANTE O ACÓRDÃO 2.955/2020 - PLENÁRIO. OITIVAS. VÍCIOS GRAVES INSANÁVEIS QUE MACULAM OS PRINCÍPIOS DA MOTIVAÇÃO, DA RAZOABILIDADE, DA PROPORCIONALIDADE, DA COMPETITIVIDADE, DA ISONOMIA E DA ECONOMICIDADE. DETERMINAÇÃO PARA ANULAÇÃO DO CERTAME. AUTORIZAÇÃO PARA AUTUAÇÃO DE PROCESSO AUTÔNOMO PARA ANALISAR A RESPONSABILIDADE DAS IRREGULARIDADES IDENTIFICADAS. CIÊNCIA AOS INTERESSADOS.** [g.n.]

A tentativa de substituição por documentos incompletos revela não apenas descumprimento da lei e desprezo às boas práticas de engenharia e gestão pública, mas também gera **nulidade insanável**. Como destaca Justen Filho:

A ausência ou insuficiência do projeto básico configuram, como regra, **defeitos sérios e potencialmente insanáveis**.

Na quase totalidade dos casos, o projeto básico será necessário e indispensável. **A ausência de um projeto básico nesses casos atinge as raias da criminalidade penal**, eis que viola os deveres essenciais de diligência do agente público. Não se pode afirmar que o sujeito ignorava a exigência de elaboração do projeto.

De todo o modo, a revelação da ausência de um projeto básico necessário antes da formalização da contratação acarreta **a nulidade do procedimento e de todos os atos praticados**.¹¹

Não se trata de mero formalismo, mas de documento essencial para que as empresas interessadas possam formular propostas sérias e viáveis. Sem um Projeto Básico devidamente elaborado, não é possível dimensionar o cronograma de execução, o ritmo de serviços, os custos de mobilização de equipamentos e equipes, tampouco as peculiaridades regionais da obra. Esses elementos impactam diretamente a formação do preço, a análise de riscos e a própria exequibilidade da proposta. Ora, o Projeto Básico é o instrumento que confere segurança e comparabilidade às ofertas, permitindo avaliar não apenas o valor, mas a consistência técnica e financeira da solução apresentada.

Observa-se que o edital tenta se enquadrar nos requisitos legais, mas permanece totalmente incompleto, especialmente pela ausência de um Projeto Básico que assegure as condições mínimas de avaliação do empreendimento.

Para além da ilegalidade, mas também sob a ótica técnica, a omissão desses documentos compromete a confiabilidade do processo e inviabiliza

¹¹ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: lei 14.133/2021*. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023. p. 358.

análises essenciais de viabilidade, economicidade e proporcionalidade.

A gravidade dos vícios não se limita ao já exposto. Também se estende ao próprio Edital, ao Termo de Referência e ao Memorial Descritivo, cujos erros e omissões reforçam a precariedade do planejamento e a completa nulidade do certame.

Para melhor demonstrar tais falhas, apresenta-se a seguir quadro sintético com os principais equívocos identificados nesses documentos:

Requisito da Lei 14.133/21	O que deveria conter	O que o Edital/TR/Memorial trazem	Avaliação
1. Desenvolvimento da solução escolhida, visão global da obra	Descrição clara da solução, trechos contemplados, extensão, dimensionamento.	TR fala genericamente em “infraestrutura urbana (pavimentação, drenagem, acessibilidade)”. Memorial repete especificações.	Não há visão global da obra (extensão, localização exata, mapeamento dos trechos). Dimensionamento de soluções. Estudos técnicos.
2. Identificação dos elementos constitutivos	Desenhos, cortes, seções típicas, especificação de cada parte da obra.	Memorial traz textos e algumas fórmulas de drenagem, mas não há desenhos, croquis ou seções típicas.	Sem peças gráficas, desenhos, esquemas, localização.
3. Soluções técnicas globais e localizadas	Alternativas técnicas avaliadas, escolha justificada, detalhamento mínimo.	TR apenas descreve serviços padronizados (fresagem, CBUQ, reciclagem), sem justificar critérios de escolha.	Deficiente – descreve execução, não solução projetada. Inexistência de estudos técnico que demonstrem o porquê da reciclagem em usina móvel com espuma de asfalto.
4. Especificação dos serviços e materiais com quantitativos	Lista detalhada de serviços, quantidades exatas, planilhas com preços unitários.	TR apresenta quantitativos estimados (ex.: CAP, CBUQ, fresagem), mas sem memória de cálculo ou planilhas. Memorial descreve materiais, mas sem dimensionamento.	Não há orçamento analítico de projeto básico.

Requisito da Lei 14.133/21	O que deveria conter	O que o Edital/TR/Memorial trazem	Avaliação
5. Avaliação de impacto ambiental	Indicação de impactos, mitigação mínima, necessidade de licenciamento.	Apenas afirma genericamente que há reaproveitamento de fresagem e que não há impacto relevante.	Inconsistente – não atende ao requisito legal.
6. Subsídios para plano de execução e prazos	Cronograma físico-financeiro, sequência de execução, fases da obra.	Não há cronograma nem fases detalhadas. Apenas prazos gerais no edital.	Ausente.
7. Orçamento detalhado por preços unitários	Planilha com composições de custo, preços unitários e totais.	TR traz apenas itens de referência e valores estimados, sem memória ou planilha detalhada.	Incompleto. Há apenas uma planilha de preços unitários, sem composições.
8. Conformidade com normas técnicas (ABNT, DNIT, DER etc.)	Indicação das normas aplicáveis para execução e materiais.	Memorial cita normas do DER/PR, DNIT e ABNT para drenagem, CAP e CBUQ.	Atendido parcialmente – cumpre de forma genérica.

Esses equívocos evidenciam que não houve um Estudo Técnico Preliminar completo nem a elaboração de Projeto Básico consistente. Em consequência, tornou-se impossível realizar análises fundamentais para a segurança, a eficiência e a economicidade da contratação, tais como:

- a comparação entre diferentes técnicas de reciclagem de pavimentos, avaliando custos, desempenho e impactos ambientais;
- a execução de modelagens estruturais, necessárias para garantir durabilidade e eficiência da solução de engenharia;
- a condução de estudos de viabilidade econômica, incluindo análise de riscos, sustentabilidade e retorno social da obra.

Essas etapas não são meros complementos, mas pressupostos técnicos de validade do certame. Sem elas, a Administração incorre em **procedimento arbitrário**, que inviabiliza a aferição da vantajosidade da contratação e expõe o

erário a riscos concretos de sobrepreço, ineficiência e até mesmo execução de obras com falhas estruturais.

Diante desse quadro, resta claro que a insuficiência do ETP e a ausência de Projeto Básico não apenas violam a legalidade formal da licitação, mas também comprometem sua legitimidade material.

O certame deixa de atender aos objetivos da contratação pública postos no art. 11 da Lei nº 14.133/2021: alcançar o melhor resultado para a sociedade com o tratamento isonômico entre os participantes e a aplicação eficiente dos recursos públicos.

Além disso, cumpre registrar que o edital desconsidera requisitos mínimos previstos no art. 18, §1º, da Lei nº 14.133/2021, tais como pesquisa de mercado, análise de riscos efetiva e definição de critérios de sustentabilidade. Não se trata de meras formalidades, mas de fundamentos indispensáveis para um planejamento sólido, transparente e aderente às boas práticas de gestão pública.

A pesquisa de mercado é essencial para assegurar preços realistas; a análise de riscos permite identificar pontos críticos e adotar medidas preventivas; e os critérios de sustentabilidade vinculam a contratação às políticas ambientais e de eficiência exigidas pela lei. A ausência desses elementos reforça que **o processo foi instaurado sem a devida motivação técnica**, fragilizando ainda mais a validade do certame.

Assim, dado o poder-dever de autotutela da Administração Pública¹², impõe-se a declaração da **nulidade do certame** na forma em que instaurado, determinando-se a correção das falhas e a elaboração dos documentos obrigatórios — Estudo Técnico Preliminar adequado e Projeto Básico — como condição prévia à continuidade do processo. Após sua regularização, é necessária

¹² **SÚMULA 473 STF:** A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque dêles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

a **republicação do edital**, em respeito à publicidade, transparência, à segurança jurídica e ao interesse público.

4. Omissões Graves na Orçamentação

Não obstante o já pontuado, um dos pontos mais críticos do edital em exame é a **ausência de composição de custos** de cada item da planilha-base orçamentária para compor o valor estimado da contratação, e a **ausência de indicação de origem dos materiais** necessários à execução dos serviços. Ademais, como já pontuado, a planilha não está acessível no site oficial do Consórcio, restringindo-se à plataforma BLL, o que viola flagrantemente a publicidade e transparência do certame.

As omissões apontadas violam o art. 23, §2º, da Lei nº 14.133/2021¹³, que impõe à Administração o dever de tornar pública a metodologia de formação de preços, indicando a base oficial de dados utilizada ou, em caso diverso, apresentando justificativa técnica suficiente. A norma não confere margem de discricionariedade: exige clareza e objetividade na composição do orçamento público, justamente para possibilitar sua verificação.

Sem essa indicação, a planilha orçamentária converte-se em um dado opaco, insuscetível de aferição externa. O resultado é que os licitantes não conseguem checar a razoabilidade dos valores, os órgãos de controle ficam impedidos de auditar previamente a consistência dos custos e a sociedade é

¹³ **Lei 14.133/2021 – Art. 23.** O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto. [...] **§ 2º** No processo licitatório para contratação de **obras e serviços de engenharia**, conforme regulamento, o valor estimado, acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) de referência e dos Encargos Sociais (ES) cabíveis, será definido por meio da **utilização de parâmetros na seguinte ordem: I** - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente do Sistema de Custos Referenciais de Obras (**Sicro**), para serviços e obras de infraestrutura de transportes, ou do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices de Construção Civil (**Sinapi**), para as demais obras e serviços de engenharia; [...] [g.n.]

privada de um dos mais relevantes instrumentos de controle social. Sob a ótica da engenharia, a ausência de referência metodológica abre margem para escolhas arbitrárias de preços unitários, distorcendo a competitividade do certame.

A ausência de detalhamento da composição dos custos e da origem dos insumos resulta em um orçamento deficiente, dissociado das necessidades reais de execução e incapaz de orientar o cálculo preciso das propostas. Tal insuficiência compromete desde a fase inicial o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, abrindo espaço para distorções que impactam a competitividade e a qualidade da futura obra. A defasagem incipiente no orçamento estimativo gera reflexos diretos na execução, sujeitando a Administração a aditivos, atrasos e sobrecustos — ou seja, gera uma contratação ineficiente e ineficaz.

Essa situação viola os princípios da vinculação ao instrumento convocatório, da isonomia e da economicidade, previstos no art. 37, XXI, da Constituição Federal de 1988¹⁴, no art. 23 da Lei nº 14.133/2021 e no art. 471 do Decreto nº 10.086/2022. Em última análise, o edital cria um ambiente de insegurança que compromete a formulação de propostas viáveis, distorce a competição e fere a própria legitimidade do certame.

Trata-se, portanto, de falha que transcende o mero vício formal. A ausência de parâmetro comum compromete a essência da disputa, pois dificulta a formulação de propostas em condições equânimes e gera insegurança quanto à validade do orçamento-base. O risco imediato é a contratação de valores incompatíveis com a realidade, com potenciais aditivos posteriores ou até mesmo a execução de obras em situação de desequilíbrio econômico-financeiro.

¹⁴ **CF/88 – Art. 37.** A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de **legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência** e, também, ao seguinte: [...] **XXI** - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure **igualdade de condições a todos os concorrentes**, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. [g.n.]

Por tais razões, impõe-se a **retificação imediata do edital**, com a explicitação clara da base de preços adotada, observando-se obrigatoriamente o SICRO para serviços rodoviários e o SINAPI para serviços de construção civil correlatos. Após a correção, o instrumento convocatório deve ser **repblicado**, com **ampla divulgação do orçamento em todos os meios** oficiais utilizados pelo Consórcio, sob pena de ilegalidade.

Somente dessa forma será possível assegurar a efetividade dos princípios da publicidade, transparência, isonomia e eficiência (art. 5º da Lei nº 14.133/2021), afastando o risco de nulidade do certame e garantindo a segurança jurídica do procedimento.

5. Restrição de Competitividade – reciclagem em usina móvel e espuma asfáltica

O edital exige, como condição de habilitação técnico-operacional, atestados referentes à execução de “Reciclagem de revestimento asfáltico em usina com adição de espuma asfáltica, pó de pedra comercial e cimento – 100% Proctor modificado”. Assim, apenas são admitidos atestados de “Base executada através da reciclagem de materiais provenientes da construção civil (RCC) e/ou da fresagem de pavimentos asfálticos (RAP) com espuma de asfalto” e/ou “Base betuminosa de materiais provenientes dos resíduos sólidos da construção civil (RCC) e/ou da fresagem de pavimentos asfálticos (RAP) reciclado em usina móvel com até 3% de CAP”.

Exclui-se, de modo expresso, os atestados de reciclagem com adição de cimento ou brita, bem como a reciclagem “in situ” com CAP, RAP e/ou RCC (item 8.2.2, nota 3, do edital).

Tal disposição impõe restrição explícita a técnicas de reciclagem mais consagradas, eficientes e sustentáveis, sem qualquer fundamentação técnica que a legitime. O certame carece de estudos de pavimento, tráfego ou clima que

justifiquem a escolha; **não há, ademais, ETP robusto nem Projeto Básico que lastreiem a opção por essa tecnologia, o que evidencia a completa ausência de motivação válida para a exigência.**

Com absoluta estranheza, constata-se que se trata de uma solução que sequer foi aplicada no Estado do Paraná: as raras experiências com espuma de asfalto ocorreram na modalidade “in situ”, e não em usina.

O inusitado é que, em uma licitação de grande vulto, tenha-se optado por uma solução que nunca foi testada localmente e para a qual sequer há disponibilidade mínima de equipamentos. Estima-se que existam no Brasil não mais do que dez usinas móveis aptas a executar esse método, e nenhuma delas no Paraná. É difícil não ver aqui um filtro restritivo que, em vez de fomentar a competitividade, a cerceia, afastando especialmente empresas regionais que poderiam concorrer em igualdade de condições.

Do ponto de vista jurídico, a cláusula afronta diretamente a isonomia entre os participantes (art. 5º e 11, II, da Lei nº 14.133/2021) e limitação legal de que somente se admite exigências de qualificação técnica em relação às parcelas de maior relevância, **vedando restrições** desproporcionais ou carentes de justificativa robusta (art. 67, §1º; art. 18, IX, da Lei nº 14;133/2021). A jurisprudência corrobora esse entendimento: o TCU¹⁵ e o TCE-PR¹⁶ já assentaram que a especificação de tecnologias sem respaldo normativo ou

¹⁵ Vide **ACÓRDÃO TCU 1624/2018 – PLENÁRIO**, de ementa: RELATÓRIO DE AUDITORIA. FISCOBRAS 2010. OBRAS DE ADEQUAÇÃO RODOVIÁRIA. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES. ADOÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR. AUDIÊNCIA E OITIVA. ADOÇÃO DE PREGÃO PRESENCIAL SEM A DEVIDA JUSTIFICAÇÃO; EXIGÊNCIA RELATIVA À HABILITAÇÃO TÉCNICA EM DESACORDO COM A LEI 8.666/1993; SOBREPREGÃO. REJEIÇÃO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. MULTA. DETERMINAÇÃO. [...]

¹⁶ Vide **Acórdão TCE/PR nº 2543/2025-Pleno**, de ementa: REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES. CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA PARA CONSTRUÇÃO DE TERMINAL AEROPORTUÁRIO. ALEGAÇÕES DE IRREGULARIDADES EM PUBLICIDADE DO EDITAL, CONTRARIEDADE A CONVÊNIO, DIVERGÊNCIA DE RECURSOS, QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA, **AUSÊNCIA DE MATRIZ DE RISCOS E EXIGÊNCIAS INDEVIDAS NA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA**. [...] IMPRESCINDIBILIDADE DE MATRIZ DE ALOCAÇÃO DE RISCOS PARA CONTRATAÇÃO COMPLEXA. **EXIGÊNCIAS INDEVIDAS NA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA QUE AFETAM A COMPETITIVIDADE. DETERMINAÇÕES PARA ADEQUAÇÃO DO EDITAL E CONTINUIDADE DO CERTAME EM CONFORMIDADE COM A LEGISLAÇÃO.**

técnico é nula e deve ser afastada do edital.

Em suma, não se trata apenas de um detalhe técnico. Ao optar por um modelo sem lastro prático no Estado e para o qual sequer há máquinas disponíveis, o Consórcio cria um **direcionamento indevido do certame**, em flagrante ofensa aos princípios da competitividade, isonomia, da seleção da proposta mais vantajosa e do desenvolvimento nacional sustentável — já que a exigência privilegia soluções técnicas alheias ao contexto regional, sem qualquer motivação fática ou fundamento técnico capaz de legitimá-la.

Diante disso, impõe-se a **retificação e republicação do edital, suprimindo-se a exigência ilegal** ou, ao menos, apresentando motivação técnica e jurídica consistente que justifique sua adoção, sob pena de nulidade absoluta do certame.

6. Contradição na Descrição da Inversão de Fases

O edital anuncia a adoção do rito de inversão de fases (itens 7.5 a 7.7), instituto autorizado pelo art. 17, §1º, da Lei nº 14.133/2021, que permite priorizar o julgamento de propostas, visando maior eficiência procedimental.

Contudo, o texto é contraditório. O item 7.5 afirma que a habilitação dos licitantes precede a fase de apresentação de propostas e lances (rito ordinário), enquanto o item 7.7 dispõe que o julgamento das propostas antecede a verificação da habilitação (inversão de fases).

Essa ambiguidade compromete a clareza do certame, gera insegurança jurídica e viola o princípio da vinculação ao instrumento convocatório (art. 5º da Lei nº 14.133/2021), pois os licitantes não têm segurança sobre a ordem efetiva das etapas. Ressalte-se que a inversão de fases é o modelo que vem sendo amplamente adotado no país, justamente por permitir maior racionalidade no processo licitatório.

Diante disso, impõe-se a imediata **retificação do edital**, de modo a uniformizar a redação, justificar a adoção da inversão e descrever de forma inequívoca o fluxo procedimental a ser adotado, sob pena de suspensão do certame.

7. Ausência de Minuta de Contrato

Embora o item 3.10 faça menção a uma minuta de contrato como condição para aceitação tácita das condições editalícias, o referido documento não está dentre os anexos, constando no edital apenas a Minuta da Ata de Registro de Preços (Anexo VIII).

Para licitações de registro de preços com execução de obras (art. 82 e ss. da Lei nº 14.133/2021), a minuta é essencial os participantes para análise prévia de cláusulas, permitindo verificação de equilíbrio econômico-financeiro e riscos. Não só, o documento deve constar obrigatoriamente como anexo do edital, nos termos do art. 18, VI, da Lei.

Sua ausência compromete a transparência, viola o direito dos licitantes ao pleno contraditório e impede a adequada avaliação de riscos e do equilíbrio econômico-financeiro da futura contratação. Trata-se de vício grave que impede a formulação de propostas seguras e afronta diretamente o art. 18, VI, da Lei nº 14.133/2021, que impõe a obrigatoriedade da minuta contratual como anexo do edital.

Diante disso, impõe-se a **imediata correção do edital, com a inclusão da minuta de contrato no edital e a sua conseqüente republicação**, com a prorrogação dos prazos para apresentação de propostas, sob pena de ilegalidade.

8. Exigência Desproporcional de Atestados de Capacidade Técnica

O item 8.2.2 do edital exige a apresentação de atestados de capacidade técnico-operacional que comprovem a execução prévia de **50% dos quantitativos estimados em itens de maior relevância**, tais como 7.031,40 toneladas de CAP e 114.375,00 toneladas de CBUQ. Esses números representam volumes elevados e que acabam por excluir do certame empresas plenamente qualificadas, mas que não possuem histórico em patamares tão elevados.

Tal exigência afronta o art. 67, §1º, da Lei nº 14.133/2021, que admite restrições de qualificação técnica apenas em relação a parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto, sempre de forma proporcional e justificada. No caso concreto, **não há qualquer informação técnica que fundamente a escolha do percentual de 50%**, nem explicação sobre a impossibilidade de adotar limites mais razoáveis (ex.: 30%), usualmente aceitos como compatíveis com o princípio da competitividade.

A consequência prática é o cerceamento da competição e a concentração do mercado em poucas empresas, em prejuízo da isonomia e da busca pela proposta mais vantajosa.

Diante disso, requer-se a imediata **retificação do edital**, reduzindo-se o percentual exigido para atestados de capacidade técnico-operacional a, no máximo, 30% dos quantitativos previstos, ou, alternativamente, a apresentação de **justificativa técnica detalhada e fundamentada** que demonstre a indispensabilidade do percentual de 50%, com a ampliação da tabela de itens.

9. Restrições na Técnica de Reciclagem Proposta – inconsistências e ausência de fundamento técnico

A exigência técnica proposta no edital também “soterra” a possibilidade do emprego de técnicas de reciclagem e reaproveitamento de material fresado mais econômicas, ágeis e sustentáveis. Como exemplo, pode-se citar todas as técnicas “in situ”, que não demandam de transporte de material fresado e podem ser executadas rapidamente no local a ser reparado. Além disso, há as técnicas de reciclagem a frio, que emitem menos calor, contribuindo ao contexto ambiental e sustentável do processo, como a utilização de emulsões e cimentos.

Comparativamente as técnicas de reciclagem apresentam as seguintes vantagens e desvantagens:

Critério	In situ a frio	In situ a quente	Em usina a frio	Em usina a quente
Custo	Baixo	Médio	Médio	Alto
Controle Tecnológico	Baixo	Médio	Alto	Alto
Impacto Ambiental	Muito baixo	Médio	Baixo	Alto
Durabilidade	Média	Média	Boa	Muito boa
Rapidez de Execução	Alta	Alta	Média	Média
Profundidade de Atuação	Até a base	Revestimento superficial	Qualquer camada	Qualquer camada

O Edital, entretanto, ignora dados indispensáveis para validar a escolha da técnica, tais como tráfego (VDM), tipo de solo e disponibilidade de materiais, essenciais para validar a técnica (DNIT 169/2014-ES; ET-DE-P00/049 DER/SP). As consequências práticas da restrição são múltiplas: (i) exclusão de métodos equivalentes ou superiores, como reciclagem in situ com estabilizantes alternativos (Norma DNIT 167/2013); (ii) redução do número de licitantes; (iii) diminuição da competitividade e potencial favorecimento de agentes específicos com usinas móveis; (iv) aumento artificial de custos, uma vez que usinas móveis

apresentam menor escala e maior custo logístico, podendo elevar valores contratuais em até 20-30%, conforme estudos do DNIT sobre eficiência em reciclagem. Ademais, os quantitativos mínimos para atestados (50% do total estimado, conforme tabela no item 8.2.2) agravam a barreira à entrada.

A reciclagem de uma camada asfáltica pode ser feita de várias maneiras, sendo a mais comum a reciclagem a frio.

Nessa técnica, o revestimento asfáltico é fresado e em seguida, misturado com um agente ligante, como emulsão asfáltica ou cimento, para formar uma mistura que será usada como material de base ou sub-base para a nova estrutura. São exemplos de normas com estas técnicas a DNIT 167/2013-ES que utiliza cimento e a DNIT 098/2007-ES com estabilização granulométrica.

Além destes insumos, cita-se também o uso de emulsões asfálticas para reciclagem in situ, que são materiais constituídos de uma mistura de asfalto e água estabilizada por agentes emulsificantes. Essa estabilidade garante às emulsões a propriedade de se manterem em estado líquido em temperatura ambiente, o que lhes confere trabalhabilidade sem a necessidade de aquecimento. Devido a esta característica, as emulsões são o material ideal para o processo a frio de reciclagem.

As emulsões assumem um papel crucial no processo de reciclagem a frio, pois ajudam a aumentar a coesão e a capacidade de carga da mistura asfáltica reciclada. Ela também ajuda no rejuvenescimento e amolecimento do ligante asfáltico envelhecido presente no pavimento a ser reciclado.

A vantagem em utilizar a emulsão é que, devido a sua baixa viscosidade, é perfeitamente adequada para aplicação através do sistema de adição presente nos equipamentos de reciclagem.

Devido à ruptura, a água será forçada a sair da mistura asfáltica durante a compactação ou durante o período de cura. O cimento asfáltico resultante terá

alta viscosidade e, portanto, irá melhorar o desempenho do material de base (ANTT, 2015).

No âmbito socioeconômico, as técnicas de reciclagem a frio e in situ se enquadram como uma maneira eficaz de reciclagem com eficiência e gastos minimizados de energia, principalmente porque não há necessidade de transporte até usinas estacionárias, economizando energia proveniente dos combustíveis.

Não existe também o processo de aquecimento de materiais, o que resulta em economia de recursos e de capital aplicados (ANTT, 2015). Outro fator importante é de que a reciclagem a frio apresenta a vantagem de reciclar até 100% das camadas de pavimentos visto que não há perdas durante o processo de seleção, coleta e transporte.

O edital é incompleto quanto à localização geográfica, tipo de solo, disponibilidade de materiais, capacidade estrutural e extensão, é difícil avaliar a aplicabilidade da solução proposta: reciclagem em usina móvel com espuma de asfalto (item 8.8 do TR). Essa técnica, supostamente viável, restringe alternativas mais econômicas e sustentáveis, como in situ ou a frio, sem justificativa técnica robusta (DNIT 169/2014-ES).

O TR apresenta inconsistências: o título do item 8.8 não esclarece espuma de asfalto (referindo-se genericamente a CAP, sem tipo – ex.: CAP 50/70), enquanto o 8.8.2 restringe à espuma sem ensaios (expansão, meia-vida; agregados – DNIT 451/2024-ME etc.), comprometendo qualidade e controle (ET-DE-P00/049 DER/SP). A escolha ignora tráfego (VDM), essencial para espessuras e materiais (DNIT 430/2020-ME), podendo resultar em fragilidades e manutenções excessivas.

A situação é agravada pela inexistência de um **Estudo Técnico Preliminar robusto** e pela **ausência de Projeto Básico** que lastreiem a decisão administrativa. Sem esses instrumentos de planejamento, não há como verificar

se a tecnologia escolhida é realmente a mais vantajosa sob os pontos de vista técnico, econômico, ambiental e social, em afronta ao art. 18 da Lei nº 14.133/2021.

Requer-se, portanto, a imediata **adequação do edital**, mediante apresentação de estudos técnicos robustos que justifiquem a escolha da técnica proposta e a elaboração de Projeto Básico, com republicação do instrumento convocatório. Após, que o edital seja **republicado, com a consequente reabertura dos prazos**, sob pena de ilegalidade.

Apenas assim se garantirá a aderência do certame à realidade local, em conformidade com os princípios da competitividade, da isonomia, da economicidade e da sustentabilidade dos serviços.

10. Dos requerimentos finais

Diante do exposto, requer-se a Vossa Senhoria:

a) O **recebimento e processamento** da presente impugnação, nos termos do art. 164 da Lei nº 14.133/2021 e item 3 do Edital;

b) A **imediata suspensão do procedimento licitatório** até o julgamento final da impugnação, para evitar prejuízos irreparáveis ao interesse público (item 3.8 do Edital);

c) A procedência da impugnação, nos termos do item 3.4, para determinar:

i) A **realização da audiência pública obrigatória** e a republicação do edital em jornal de grande circulação;

ii) A **elaboração e apresentação do Estudo Técnico Preliminar (ETP) adequado e do Projeto Básico**, suprimindo omissões apontadas;

iii) A **retificação do edital com a explicitação da composição de custos dos serviços e indicação da origem dos materiais**, com a

disponibilização da planilha em todos os canais de divulgação, em especial, no site oficial do Consórcio;

iv) A **supressão da exigência restritiva quanto à usina móvel, RCC e CAP** (item 8.2.2, nota 3), admitindo métodos equivalentes conforme normas técnicas, com inclusão de ensaios e dados de tráfego;

v) A **uniformização inequívoca do rito de inversão de fases** (itens 7.5 e 7.7), com justificativa explícita;

vi) A apresentação da **minuta de contrato** (item 3.10), como anexo obrigatório do edital;

vii) A **redução da exigência de atestados** para, pelo menos, 30% dos quantitativos (item 8.2.2), garantindo-se a ampla participação dos interessados sob o princípio da competitividade;

d) Subsidiariamente, caso não acolhida a retificação (item 3.4), que seja **anulado integralmente o edital em razão dos vícios insanáveis verificados**, com fundamento no poder-dever de autotutela da Administração (Súmula 473/STF), instaurando-se novo procedimento licitatório em conformidade com a legislação vigente.

Nestes termos

Pede-se deferimento.

Curitiba, 29 de setembro de 2025.

Rodrigo Gawlik Junior

Advogado e Secretário-Geral da INFRAVIA

OAB/PR 86.754

