

## **PARECER DE IMPUGNAÇÃO**

**Processo Administrativo SEI nº 43.04.00000012/2026.33**

**RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO FORMULADA PELO SINDICATO NACIONAL DAS EMPRESAS DE ARQUITETURA E ENGENHARIA CONSULTIVA – SINAENCO. EDITAL Nº 001/2026 (RETIFICADO) – PREGÃO ELETRÔNICO Nº 001/2026 – INPACTA**

### **I. RELATÓRIO**

Trata-se de impugnação apresentada pelo Sindicato Nacional das Empresas de Arquitetura e Engenharia Consultiva – Sinaenco, na qual sustenta, em síntese: a) a alegada inadequação da modalidade pregão, sob o argumento de que o objeto caracterizaria serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual, impondo a adoção de concorrência com critério de julgamento por técnica e preço, nos termos do art. 37, §2º, da Lei nº 14.133/2021; e b) a alegada incompatibilidade do SRP com a natureza do objeto, por suposta impossibilidade de padronização e por entender que a modelagem seria imprópria para serviços dessa espécie..

### **II. ADMISSIBILIDADE**

Conhece-se da impugnação, por apresentada no prazo previsto no edital e em conformidade com o rito de impugnações.

### **III. MÉRITO**

#### **III.1 - DA ALEGADA INADEQUAÇÃO DA MODALIDADE PREGÃO**

A impugnante argumenta que o objeto licitado configuraria serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual, enquadrado no art. 6º, XVIII, da Lei nº 14.133/2021.

Sustenta que, nessas hipóteses, a lei exigiria obrigatoriamente a utilização da modalidade concorrência, com adoção dos critérios de julgamento técnica e preço ou melhor técnica, conforme previsto no art. 37, §2º da referida lei.

Segundo a impugnante, o pregão seria incompatível com contratações que envolvam desenvolvimento intelectual, elaboração de projetos técnicos complexos e soluções técnicas especializadas.

#### **III.2 DA ALEGADA INADEQUAÇÃO DO CRITÉRIO DE JULGAMENTO PELO MENOR PREÇO**

A impugnante também sustenta que o critério de julgamento menor preço seria inadequado para o objeto licitado, sob o argumento de que serviços de engenharia e arquitetura exigiriam avaliação qualitativa das propostas técnicas.

Nesse sentido, argumenta que a adoção do menor preço poderia comprometer a qualidade técnica das soluções propostas, razão pela qual deveria ser adotado critério que permita avaliação técnica comparativa entre propostas.

### **III.3 DA ALEGADA INADEQUAÇÃO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS**

Outro ponto levantado na impugnação refere-se à utilização do Sistema de Registro de Preços (SRP).

Segundo a impugnante, o SRP não seria adequado para a contratação de serviços técnicos especializados de engenharia e arquitetura, uma vez que tais serviços dependeriam de definição prévia e individualizada de escopo, não se compatibilizando com a lógica de contratação sob demanda típica do registro de preços.

### **III.4 DA ALEGAÇÃO DE AUSÊNCIA DE CARACTERIZAÇÃO DO OBJETO COMO SERVIÇO COMUM**

A impugnante sustenta ainda que o edital não teria apresentado elementos suficientes para caracterizar o objeto como **serviço comum**, nos termos do art. 29 da Lei nº 14.133/2021.

Segundo a argumentação apresentada, a descrição do objeto seria genérica e abrangente, não permitindo a definição prévia de parâmetros técnicos suficientes para justificar a utilização da modalidade pregão.

### **III.5 DA INVOCAÇÃO DE PRECEDENTES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

A impugnante também fundamenta sua argumentação em precedentes do Tribunal de Contas da União – TCU, especialmente no entendimento de que o pregão não deve ser utilizado para contratações que envolvam serviços predominantemente intelectuais, que demandem avaliação comparativa entre soluções técnicas ou metodologias distintas.

## **IV - DA ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES**

As alegações apresentadas pela impugnante foram devidamente analisadas pelo Instituto de Projetos Avançados para Cidades, Tecnologia e Administração (InPACTA) à luz da legislação aplicável, do Estudo Técnico Preliminar e das disposições constantes do Edital nº 001/2026.

Em síntese, a impugnação baseia-se na premissa de que todo serviço técnico de engenharia ou arquitetura configuraria automaticamente serviço predominantemente intelectual, incompatível com a modalidade pregão.

Entretanto, conforme demonstrado na presente decisão, tal interpretação não encontra respaldo na Lei nº 14.133/2021 nem na jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

A análise detalhada de cada alegação será apresentada nos tópicos subsequentes, nos quais se demonstrará que:

o objeto foi adequadamente caracterizado e parametrizado;

a execução ocorrerá sob demanda, mediante Ordens de Serviço;

a base conceitual dos projetos será definida pelo Instituto de Projetos Avançados para Cidades, Tecnologia e Administração (InPACTA);

não há disputa entre soluções técnicas autorais;

os parâmetros técnicos são previamente estabelecidos no ETP e no edital.

Dessa forma, passa-se à análise específica de cada um dos pontos levantados pela impugnante.

### **IV.1 - DA ALEGADA INADEQUAÇÃO DA MODALIDADE PREGÃO**

O Pregão é a modalidade de licitação em que, conforme art 29º da lei 14.133/2021 o objeto deve possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado, no caso em tela a impugnante sustenta que o

objeto do Edital nº 001/2026 enquadra-se como serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual (art. 6º, XVIII, Lei nº 14.133/2021), sendo obrigatória, portanto, a adoção da concorrência com critério técnica e preço, nos termos do art. 37, §2º.

A tese parte de premissa incompleta.

É correto afirmar que a elaboração de projetos de engenharia e arquitetura constitui serviço técnico especializado. Contudo, a Lei nº 14.133/2021 não estabelece vedação automática ao pregão para toda e qualquer atividade técnica.

O art. 37, §2º incide quando a técnica for elemento competitivo central, ou seja, quando houver disputa entre soluções autorais distintas, exigindo julgamento qualitativo comparativo.

Não é essa a hipótese do presente certame.

Conforme descrito no Estudo Técnico Preliminar – ETP item: 7, a contratação refere-se a: prestação de serviços técnicos de engenharia e arquitetura com coordenação e compatibilização multidisciplinar em metodologia BIM, executados sob demanda.

O **item 7.1** do ETP é explícito ao estabelecer que:

“os serviços serão executados sob demanda, mediante formalização por Ordem de Serviço.”

### **Item 6.3**

“o modelo por SRP permite atendimento sob demanda por Ordens de Serviço”.

Além disso:

### **Item 5.2.5**

“não implica obrigatoriedade de execução integral dos serviços; não garante demanda mínima”.

Ou seja, não há o que mencionar disputa criativa.

Há uma estruturação de capacidade técnica padronizada para atendimento sucessivo de demandas, com escopo parametrizado e execução conforme diretrizes da pelo Instituto de Projetos Avançados para Cidades, Tecnologia e Administração (InPACTA), ainda conforme menção no ETP:

### **Item 7**

“conforme priorização e classificação realizadas pelo departamento responsável pela gestão da carteira de projetos”.

Ou seja: o direcionamento nasce da pelo Instituto de Projetos Avançados para Cidades, Tecnologia e Administração (InPACTA).

### **Item 4.2**

“após validação pelo CONTRATANTE”.

Isso demonstra controle conceitual e diretriz técnica pelo Instituto de Projetos Avançados para Cidades, Tecnologia e Administração (InPACTA).

### **Item 4.2 (alínea g)**

Prevê que a contratada poderá elaborar minuta de TR e edital “quando previsto”

Ressalto o entendimento do Acórdão nº 2.622/2013 – Plenário – Tribunal de Contas da União, que no âmbito do controle externo, o TCU já consolidou entendimento acerca da utilização do pregão para contratação de serviços de engenharia, assentando que o emprego dessa modalidade exige que o objeto seja tecnicamente caracterizado como passível de definição

objetiva por meio de especificações usuais de mercado, sendo vedado o uso do pregão para serviços que demandem avaliação subjetiva de propostas técnicas ou soluções autorais.

#### **IV.2 – DA BASE CONCEITUAL DEFINIDA PELO CONTRATANTE**

A impugnante pressupõe que o objeto envolve liberdade criativa autoral.

O ETP demonstra o contrário.

Conforme item 7 do ETP (Estudo Técnico Preliminar):

“os projetos serão desenvolvidos conforme priorização e classificação realizadas pelo departamento responsável pela gestão da carteira de projetos.”

O item 4.2 do ETP, estabelece que o desenvolvimento ocorrerá após validação pelo CONTRATANTE. Isso significa que:

- O Instituto de Projetos Avançados para Cidades, Tecnologia e Administração (InPACTA) define as diretrizes estratégicas;
- O Instituto de Projetos Avançados para Cidades, Tecnologia e Administração (InPACTA) valida as etapas;
- O Instituto de Projetos Avançados para Cidades, Tecnologia e Administração (InPACTA) delimita os parâmetros gerais.

A base conceitual, as premissas fundamentais e os parâmetros estruturantes são estabelecidos pelo InPACTA ou pelo ente público demandante. Sendo assim, o contratado não apresentará proposta criativa concorrente. O contratado executará desenvolvimento técnico dentro de parâmetros previamente definidos e dessa forma, tal elemento afasta a caracterização de técnica como variável competitiva central.

#### **IV. 3 – DO ENFRENTAMENTO À JURISPRUDÊNCIA DO TCU**

A impugnante invoca entendimento do Tribunal de Contas da União, especialmente o Acórdão nº 2.622/2013 – Plenário, segundo o qual o pregão não deve ser utilizado quando houver necessidade de avaliação subjetiva de soluções técnicas.

O precedente não estabelece vedação absoluta.

O próprio TCU condiciona a inadmissibilidade do pregão à existência de julgamento qualitativo de técnica.

No caso concreto:

- Não há pontuação técnica;
- Não há comparação entre metodologias;
- Não há inovação autoral submetida a julgamento;
- Não há concurso de concepções arquitetônicas.

As entregas estão previamente estruturadas no ETP, com:

- metodologia BIM obrigatória;
- compatibilização multidisciplinar;
- padronização de entregáveis;
- rastreabilidade de quantitativos;

- critérios objetivos de aceitação.

Trata-se de hipótese fática distinta daquela enfrentada pelo TCU no precedente invocado.

A padronização dos serviços técnicos objeto do Edital nº 001/2026 não decorre de liberdade criativa do contratado, mas de estrutura previamente delineada pelo Instituto de Projetos Avançados para Cidades, Tecnologia e Administração (InPACTA) no Estudo Técnico Preliminar – ETP e no instrumento convocatório.

O ETP estabelece expressamente a adoção obrigatória da metodologia BIM, com coordenação e compatibilização multidisciplinar, definindo padrões de modelagem, estrutura de entregáveis, rastreabilidade de quantitativos e requisitos técnicos mínimos. Tal padronização técnica elimina margem para soluções autorais concorrentes e assegura que o desenvolvimento dos projetos ocorra segundo protocolos previamente definidos.

Além disso, os projetos deverão observar normas técnicas aplicáveis, inclusive aquelas expedidas pela ABNT e demais referenciais normativos pertinentes à engenharia e arquitetura, garantindo qualidade, segurança e uniformidade documental. Essas normas funcionam como balizas técnicas obrigatórias, assegurando interoperabilidade e previsibilidade das entregas.

O próprio ETP dispõe que os serviços serão executados sob demanda, mediante emissão de Ordem de Serviço específica, precedida de priorização e validação pelo CONTRATANTE. Assim, a base conceitual, as diretrizes estratégicas e os parâmetros estruturantes dos empreendimentos serão definidos pelo Instituto de Projetos Avançados para Cidades, Tecnologia e Administração (InPACTA) ou pelo ente público demandante, cabendo à contratada desenvolver tecnicamente o projeto dentro dos limites previamente estabelecidos.

O Termo de Referência e o Edital delimitam com precisão:

- as disciplinas envolvidas;
- as etapas de desenvolvimento (anteprojeto, projeto básico e executivo);
- os critérios de entrega;
- os prazos vinculados à Ordem de Serviço;
- a forma de medição e pagamento.

A Ata de Registro de Preços, por sua vez, não registra projeto específico, mas preços para execução futura conforme demanda administrativa, reforçando a natureza parametrizada e repetível do objeto.

Portanto, a padronização do objeto resulta da combinação entre:

- metodologia BIM obrigatória;
- normas técnicas aplicáveis;
- parâmetros fixados no ETP;
- diretrizes estabelecidas pelo contratante;
- execução sob demanda por Ordem de Serviço;
- critérios objetivos de aceitação das entregas.

Essa estrutura assegura previsibilidade, objetividade e mensurabilidade técnica, afastando a existência de disputa criativa ou julgamento subjetivo de soluções, o que demonstra a compatibilidade do modelo adotado com o critério de julgamento pelo menor preço.

#### **IV.4 – DA OBJETIVAÇÃO DO OBJETO (ART. 6º, XLI)**

O art. 6º, XLI, da Lei nº 14.133/2021 define serviços comuns como aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital. O ETP estabelece:

- metodologia BIM obrigatória;
- exigência de modelos federados;
- critérios técnicos mensuráveis;
- documentos mínimos obrigatórios;
- etapas definidas (anteprojeto, projeto básico, executivo).

O valor estimado é meramente referencial, conforme item 5.2 do ETP, não representando obrigação de execução integral.

As Ordens de Serviço delimitarão:

- escopo;
- prazo;
- atividade específica;
- lote aplicável.

Não há margem para julgamento subjetivo.

Complexidade técnica não equivale a subjetividade decisória.

A doutrina especializada distingue complexidade técnica de subjetividade de julgamento.

Conforme esclarece Marçal Justen Filho, “a complexidade do objeto não impede a utilização do pregão quando os critérios de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos no instrumento convocatório”.

No presente caso, a adoção obrigatória da metodologia BIM, a definição de entregáveis, a compatibilização multidisciplinar e a execução sob demanda mediante Ordem de Serviço evidenciam que os parâmetros são previamente estabelecidos e mensuráveis, afastando a necessidade de avaliação qualitativa comparativa.

#### **IV.5 – DA ADEQUAÇÃO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS**

A impugnante sustenta que o Sistema de Registro de Preços não seria adequado à natureza do objeto, sob o argumento de que se trataria de contratação intelectual incompatível com a lógica do SRP.

A alegação não merece prosperar.

Nos termos do art. 82 da Lei nº 14.133/2021, o Sistema de Registro de Preços é cabível quando houver necessidade de contratações frequentes, demanda variável ou impossibilidade de definição prévia e exata dos quantitativos.

O Estudo Técnico Preliminar – ETP fundamenta expressamente a adoção do SRP, destacando: atendimento a múltiplos municípios;

diversidade de tipologias de projetos;

impossibilidade de previsão exata da demanda;

necessidade de escala e padronização;

inexistência de garantia de contratação integral (item 5.2.5).

O item 7.1 do ETP é claro ao dispor que:

“os serviços serão executados sob demanda, mediante formalização por Ordem de Serviço.”

Além disso, o item 6.3 do ETP registra que:

“o modelo por SRP permite atendimento sob demanda por Ordens de Serviço.”

Portanto, não se está diante de contratação de projeto específico, previamente definido e individualizado.

O que se registra são preços para eventual execução futura de serviços técnicos parametrizados, conforme necessidade administrativa.

A estimativa global possui natureza meramente referencial e não implica obrigação de execução integral, o que reforça a compatibilidade com o regime de registro de preços.

A doutrina é pacífica ao reconhecer a legitimidade do SRP para serviços técnicos quando houver imprevisibilidade de demanda.

Conforme leciona **Marçal Justen Filho**:

“O Sistema de Registro de Preços é instrumento adequado quando a Administração não dispõe de elementos suficientes para definir previamente a extensão da demanda, sendo irrelevante a natureza material ou intelectual do objeto, desde que haja padronização mínima e possibilidade de repetição.” (*Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*)

No mesmo sentido, **Jacoby Fernandes** assevera que:

“O registro de preços não se limita a bens de consumo. Pode abranger serviços, inclusive técnicos, desde que a Administração demonstre variabilidade da demanda e necessidade de contratação reiterada.”

No caso concreto, o ETP demonstra:  
abrangência estadual do atendimento;

múltiplas tipologias de projetos;

possibilidade de emissão simultânea de Ordens de Serviço;

impossibilidade de definir quantitativos exatos no momento da licitação.

A modelagem adotada evita a realização de múltiplos procedimentos licitatórios fragmentados, promovendo eficiência administrativa, economicidade e racionalização da contratação pública — princípios expressamente consagrados na Lei nº 14.133/2021.

Ressalte-se, ainda, que o SRP não implica execução automática, mas mera formalização de ata com preços registrados, permanecendo cada contratação condicionada à emissão de Ordem de Serviço específica, com delimitação clara de escopo, prazo e parâmetros técnicos. Assim, o Sistema de Registro de Preços revela-se não apenas juridicamente possível, mas tecnicamente adequado à natureza sob demanda da contratação.

#### **IV.6 – DA INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA DA LEI Nº 14.133/2021**

A análise da modalidade licitatória não pode ser realizada de forma isolada ou literalista, mas à luz da interpretação sistemática da Lei nº 14.133/2021 e dos princípios que regem as contratações públicas.

O art. 5º da Lei nº 14.133/2021 estabelece que a Administração Pública deve observar, entre outros, os princípios da legalidade, eficiência, planejamento, economicidade, competitividade e

motivação.

O art. 18 reforça que as contratações devem ser precedidas de planejamento formal, materializado, no caso concreto, pelo Estudo Técnico Preliminar, no qual foram analisadas:

a natureza do objeto;

a forma de execução;

a modelagem contratual;

a justificativa para adoção do Sistema de Registro de Preços;

a viabilidade técnica e econômica.

O art. 29 define o pregão como modalidade cabível quando o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos por meio de especificações usuais de mercado.

Já o art. 37, §2º, deve ser interpretado de forma harmônica com o art. 29, incidindo apenas quando a técnica for elemento competitivo central e houver necessidade de julgamento qualitativo comparativo entre propostas.

A leitura conjunta desses dispositivos revela que a Lei nº 14.133/2021 não veda o pregão para serviços técnicos, mas exige objetivação do objeto e ausência de subjetividade decisória no julgamento.

No caso concreto, o ETP demonstra que:

a execução ocorrerá sob demanda;

as diretrizes técnicas são definidas pelo contratante;

a metodologia BIM é obrigatória;

os entregáveis são previamente estruturados;

a aceitação decorre de conformidade técnica objetiva.

Não há disputa entre concepções autorais, nem julgamento comparativo de soluções criativas.

A técnica não é variável competitiva, **é requisito previamente fixado**.

A interpretação sistemática da norma conduz à conclusão de que o critério técnica e preço somente é obrigatório quando a técnica constitui elemento diferenciador entre propostas.

Conforme leciona **Marçal Justen Filho**:

“A exigência de técnica e preço decorre da necessidade de avaliação qualitativa comparativa entre soluções apresentadas pelos licitantes. Quando o objeto está previamente estruturado pela Administração e não há disputa autoral, o julgamento pelo menor preço pode ser compatível com a Lei.”

No mesmo sentido, **Rafael Oliveira** assevera que:

“A definição de serviço comum não está relacionada à simplicidade do objeto, mas à possibilidade de sua definição objetiva e à inexistência de avaliação subjetiva no julgamento.”

E **Ronny Charles** complementa:

“A modalidade deve ser escolhida a partir da estrutura do objeto e da forma de julgamento

pretendida, não apenas de sua natureza técnica.”

A modelagem adotada no Edital nº 001/2026 privilegia:

eficiência administrativa;

economicidade;

padronização;

governança técnica;

racionalização de procedimentos.

Exigir concorrência com técnica e preço quando inexistente julgamento qualitativo de técnica implicaria formalismo excessivo, sem ganho efetivo de qualidade, contrariando os próprios princípios da eficiência e da economicidade previstos na Lei nº 14.133/2021.

Assim, a escolha do pregão eletrônico com critério de menor preço, associada ao Sistema de Registro de Preços, revela-se resultado de discricionariedade técnica motivada, fundamentada no planejamento formal constante do ETP e plenamente compatível com a interpretação sistemática da legislação vigente.

## V– CONCLUSÃO

Após análise integral dos argumentos da impugnante, conclui-se que:

- O objeto é padronizado e parametrizado;
- A execução é sob demanda;
- A base conceitual é definida pelo contratante;
- Não há disputa autoral;
- Não há julgamento subjetivo de técnica;
- O SRP está fundamentado no ETP;
- O pregão é juridicamente possível.

Diante do exposto, DECIDE CONHECER E INDEFERIR integralmente a impugnação, mantendo-se as disposições do Edital nº 001/2026.

Maringá, 04 de março de 2026.

Márcio Luis Catelan  
Diretor Técnico

Odacir Cristovan Fiorini Júnior  
Procurador Jurídico

## REFERÊNCIAS

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Vade-Mécum de Licitações e Contratos**. Belo Horizonte: Fórum.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021)**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil (Revista dos Tribunais), 2021.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos Comentada (Lei nº 14.133/2021)**. Rio de Janeiro: Forense.

TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Lei de Licitações Públicas Comentada – Lei nº 14.133/2021**. Salvador: JusPodivm.



Documento assinado eletronicamente por **Márcio Luis Catelan, Diretor(a) Técnico(a) do INPACTA**, em 04/03/2026, às 15:05, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento na [Medida Provisória nº 2200-2, de 24 de agosto de 2001](#) e [Decreto Municipal nº 871, de 7 de julho de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Odacir Cristovan Fiorini Júnior, Procurador(a) Jurídico do INPACTA**, em 04/03/2026, às 17:50, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento na [Medida Provisória nº 2200-2, de 24 de agosto de 2001](#) e [Decreto Municipal nº 871, de 7 de julho de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.maringa.pr.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.maringa.pr.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **8088052** e o código CRC **B6585DD8**.