

PARECER DE IMPUGNAÇÃO

Processo Administrativo SEI nº 43.04.00000012/2026.33

**RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO FORMULADA PELA VALORY – ENGENHARIA DE AVALIAÇÕES LTDA.
EDITAL Nº 001/2026 (RETIFICADO) – PREGÃO ELETRÔNICO Nº 001/2026 – INPACTA**

I. RELATÓRIO

Trata-se de impugnação apresentada pela Valory – Engenharia de Avaliações Ltda., na qual sustenta, em síntese: a) inadequação da modalidade pregão; b) existência de exigências técnicas cumulativas restritivas; c) incompatibilidade de determinadas exigências técnicas com o objeto; e d) inadequação da base de preços utilizada, requerendo a revisão do instrumento convocatório nos pontos questionados.

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

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 incompatível com a modalidade Pregão.

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”.

Há uma estruturação de capacidade técnica padronizada para atendimento sucessivo de demandas, com escopo parametrizado e execução conforme diretrizes do 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 do 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.

A impugnante sustenta ainda 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.

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.

Os arts. 36 e 37 da Lei nº 14.133/2021 disciplinam hipóteses em que se faz necessário julgamento com avaliação técnica comparativa (melhor técnica ou técnica e preço). Não é essa a hipótese do presente certame, pois o edital define parâmetros e entregáveis objetivamente verificáveis, de modo que a comparação entre propostas se realiza pelo preço, com a qualidade assegurada por requisitos mínimos, critérios de aceitação e responsabilização técnica na execução.

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.

III.2 DAS EXIGÊNCIAS DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA

A impugnante sustenta que o edital imporia “experiências cumulativas” em tipologias diversas e aponta, especificamente, que haveria exigência de experiência em “Encostas ou Contenções”, a qual, segundo alega, não comporia o Termo de Referência nem a planilha de proposta, tornando-a incompatível e restritiva.

A alegação não procede.

Em primeiro lugar, a Lei nº 14.133/2021 autoriza o Instituto de Projetos Avançados para Cidades, Tecnologia e Administração (InPACTA) a exigir qualificação técnico-profissional e técnico-operacional compatível com a complexidade tecnológica e operacional do objeto, limitada ao necessário para garantir a adequada execução. A própria orientação técnica consolidada reforça que a qualificação deve ser calibrada pela relevância, risco e criticidade das parcelas do objeto, admitindo-se a demonstração de aptidão para serviços similares e de complexidade equivalente ou superior.

Além disso, não se confunde “cumulatividade restritiva” com a necessidade legítima de comprovar aptidão para um objeto que, por sua natureza, é multidisciplinar e integrado (engenharia e arquitetura), com entregas sujeitas à compatibilização e governança técnica. Em contratações dessa espécie, é plenamente razoável que o Instituto de Projetos Avançados para Cidades, Tecnologia e Administração (InPACTA) exija evidências de capacidade relacionadas a parcelas relevantes do escopo, na medida em que tais parcelas influenciam diretamente a qualidade final, a redução de retrabalho e a mitigação de riscos de futuras obras.

No caso específico de “Encostas ou Contenções”, trata-se de referência técnica que se vincula a soluções geotécnicas e estruturais frequentemente associadas a projetos de infraestrutura urbana,

vias públicas e obras civis (ex.: muros de arrimo, estabilização de taludes, contenções e medidas correlatas), podendo ser demandadas conforme a ordem de serviço e as condições locais. A própria impugnação reconhece que o SRP se aplica a cenários de demanda incerta ou variável, em que não é possível antever com exatidão todas as necessidades futuras.

Nesse contexto, a exigência não se mostra “excessiva” ou “irrelevante”; ao contrário, é medida de gestão de risco e de garantia de execução, pois busca assegurar que a futura contratada detenha experiência compatível com o espectro potencial de demandas típicas do objeto, preservando o interesse público e a efetividade do SRP.

Por fim, cumpre registrar que a jurisprudência consolidada do controle externo admite a exigência de comprovação de experiência prévia desde que vinculada às parcelas de maior relevância/valor significativo e proporcional à dimensão e complexidade do objeto, o que afasta a tese de restrição indevida quando a exigência é motivada pela criticidade técnica do serviço.

III.3 DA ALEGAÇÃO DE INCOMPATIBILIDADE ENTRE EXIGÊNCIAS E O TERMO DE REFERÊNCIA

A impugnante sustenta que determinadas exigências não estariam previstas no Termo de Referência e/ou na planilha de preços, apontando, por consequência, incompatibilidade entre habilitação e escopo.

A alegação **não procede**.

A interpretação apresentada parte de premissa excessivamente restritiva e desconsidera a lógica própria do Registro de Preços. No SRP, o edital e seus anexos estruturam um escopo-base e definem parâmetros técnicos, requisitos mínimos e governança das entregas, ao passo que a contratação efetiva se materializa por ordens de serviço, cada qual com detalhamento e recorte de escopo conforme a necessidade administrativa, ao longo da vigência da ata.

Por isso, a planilha e o Termo de Referência devem ser compreendidos como instrumentos de parametrização e referência (padrões, itens típicos, critérios de aceitação e condições de execução), e não como lista exaustiva de todas as situações técnicas que podem surgir em projetos de infraestrutura e obras civis. A compatibilidade jurídica a ser verificada é entre a exigência de qualificação e o objeto licitado em sua integralidade e potencialidade, sobretudo quando a própria contratação se destina a atender demandas variáveis e recorrentes.

Nesse sentido, sendo o objeto voltado à elaboração e compatibilização de projetos de engenharia/arquitetura para obras civis, vias públicas e infraestrutura, é inerente que possam existir, conforme o local e a intervenção, necessidades de soluções geotécnicas e de contenção. Assim, eventual menção a “encostas/contenções” não desnatura o escopo; apenas reflete uma hipótese técnica previsível dentro do universo de projetos de infraestrutura urbana, compatível com a finalidade do instrumento convocatório e com a obrigação administrativa de prevenir riscos e assegurar capacidade real de execução.

Portanto, as exigências técnicas devem ser lidas à luz do escopo potencial do SRP e da natureza integrada do objeto, não havendo incompatibilidade, mas sim coerência entre a qualificação exigida e a necessidade de garantir que a contratada esteja apta a atender demandas futuras com qualidade, segurança técnica e adequada gestão de riscos.

IV. DA METODOLOGIA DE ESTIMATIVA DE PREÇOS

A impugnante questiona a utilização da tabela CEHOP/SE como base de preços, por se tratar de referência do Estado de Sergipe, embora o objeto se destine ao Estado do Paraná, alegando

ausência de justificativa técnica regional.

A alegação não procede.

Nos termos do art. 23 da Lei nº 14.133/2021, o valor previamente estimado deve ser compatível com os preços praticados pelo mercado, considerando-se preços constantes de :

- bancos de dados públicos;
- contratações públicas; e
- sistemas oficiais de referência.

A norma não impõe que o Instituto de Projetos Avançados para Cidades, Tecnologia e Administração (InPACTA) utilize exclusivamente bases “locais” ou de um único ente federativo, mas sim que a estimativa seja fundamentada, com suporte documental e construída a partir de fontes idôneas, podendo os parâmetros ser adotados de forma combinada ou não.

A utilização da CEHOP/SE, por ser tabela pública de referência emanada de órgão oficial, constitui parâmetro legítimo de balizamento para estimativa, especialmente quando se trata de objeto cuja precificação envolve componentes técnicos e metodológicos (serviços de engenharia/arquitetura, com entregas e governança). Eventuais variações regionais são inerentes ao mercado e não invalidam, por si sós, o uso de uma referência pública como base de estimativa, sobretudo porque o ponto central de controle é a aderência ao mercado e a justificabilidade da estimativa, e não a origem geográfica isolada do banco consultado.

Além disso, em Sistema de Registro de Preços, o edital se destina a contratações futuras, sendo adequado justamente quando não é possível definir previamente o quantitativo a ser demandado e quando as contratações podem ocorrer parceladamente durante a vigência da ata. Nessa lógica, o orçamento estimado opera como referência de planejamento e aceitabilidade, enquanto o preço final será formado pela competição e aferido na fase externa, com os mecanismos próprios de controle de aceitabilidade e exequibilidade, sem prejuízo de diligências e providências administrativas cabíveis.

Portanto, não se verifica irregularidade apta a justificar suspensão, retificação ou republicação do edital em razão da adoção da tabela CEHOP/SE como parâmetro de estimativa, uma vez que a Lei nº 14.133/2021 admite bases públicas e referências oficiais; no SRP a estimativa é referencial e será testada e calibrada pelo próprio mercado na disputa, com controle de aceitabilidade e exequibilidade.

A utilização de tabelas públicas de referência constitui prática amplamente adotada pelo Instituto de Projetos Avançados para Cidades, Tecnologia e Administração (InPACTA) Pública.

V. DA OBSERVÂNCIA AOS PRINCÍPIOS LICITATÓRIOS

O edital foi elaborado em estrita observância aos princípios previstos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021, especialmente:

legalidade;

isonomia;

competitividade;

proporcionalidade;

eficiência.

As exigências estabelecidas no instrumento convocatório visam assegurar a contratação de

empresa tecnicamente apta à execução do objeto, preservando simultaneamente a ampla participação de interessados.

Não se verificam exigências desproporcionais ou desnecessárias.

VI. CONCLUSÃO / DECISÃO

Ante o exposto, essa Diretoria decide por CONHECER e, no mérito, INDEFERIR a impugnação, mantendo-se as disposições do Edital nº 001/2026 (retificado) e seus anexos.

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 16:15, 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 19:10, 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, informando o código verificador **8089612** e o código CRC **AB9B9FA6**.