

**ILUSTRÍSSIMA SENHORA CRISTIANE REGINA DE CAMARGO HASEGAWA, DIRETORA-PRESIDENTE DO INSTITUTO DE PROJETOS AVANÇADOS PARA CIDADES, TECNOLOGIA E ADMINISTRAÇÃO – INPACTA**

**PREGÃO ELETRÔNICO N.º 001/2026-InPACTA**

**Processo Administrativo SEI n.º 43.04.00000012/2026.33**

**Sindicato Nacional das Empresas de Arquitetura e Engenharia Consultiva – Sinaenco**, pessoa jurídica inscrita no CNPJ sob o nº 59.940.957/0001- 60, com sede na Rua Marquês de Itu, 70, 3º Andar, Vila Buarque, São Paulo, SP, CEP 01223-903, vem, respeitosamente, perante Vossa Senhoria, por meio de seus procuradores devidamente constituídos e subscritos, apresentar **IMPUGNAÇÃO** ao **SISTEMA REGISTRO DE PREÇOS - PREGÃO ELETRÔNICO N.º 001/2026-InPACTA (Processo Administrativo SEI n.º 43.04.00000012/2026.33)**, o que faz com base instrumental no art. 164 da Lei 14.133/21 e no item 1.3 do instrumento convocatório, bem como pelos motivos de fato e de direito a seguir expostos.

## **I – INTRODUÇÃO**

**O INSTITUTO DE PROJETOS AVANÇADOS PARA CIDADES, TECNOLOGIA E ADMINISTRAÇÃO – INPACTA**, instaurou **pregão eletrônico** para **registro de preço**, com critério de julgamento de **menor preço** cujo objeto é assim definido:

1.1. Objeto do Certame: Registro de Preços para contratação de empresa para a prestação de serviços em Engenharia e Arquitetura para elaboração de anteprojetos, projetos básicos, projetos executivos, projetos complementares e compatibilização entre as diferentes disciplinas afetas à engenharia e à arquitetura, para execução do plano de obras civis, vias públicas, obras de infraestrutura para futuras obras de interesse do Estado do Paraná e de seus Municípios na plataforma BIM (Building Information Modeling, com a possibilidade de se exigir para projetos e obras certificações ambientais de sustentabilidade e de desempenho (LEED, WELL, BREEAM, AQUA, entre outras com a mesma finalidade e alcance), conforme necessidade descrita neste Edital e Termo de Referência. Tendo como escopo a Execução de Projeto Básico e Executivo em BIM (Building Information Modeling), englobando projetos de arquitetura, urbanismo e paisagismo, engenharia, infraestrutura, projetos de sinalização, de comunicação visual entre outros necessários a perfeita definição mínima de escopo para futuras contratações, bem como orçamento analítico e sintético, minuta de termo de referência e de edital, e capacitação/treinamento de profissionais, conforme parâmetros estabelecidos pela Lei nº 14.133/2021.

Consoante se denota da leitura da descrição do próprio objeto do certame, já se tem a informação de que os serviços contratados são técnicos e especializados, o que por si só já compromete a possibilidade de serem licitados via pregão, pelo critério de menor preço e para fins de registro de preço.

Para além dessa constatação inicial, o termo de referência do instrumento convocatório aponta que os serviços prestados envolvem elaboração de projetos, o que os insere no rol serviços técnicos especializados de engenharia de natureza predominantemente intelectual, objetivamente definidos no art. 6º, XVIII da Lei nº 14.133/21 impedindo-os de serem licitados por pregão, via sistema de registro de preços e por menor preço. Vejamos:

DISCIPLINA 01 - ARQUITETURA E URBANISMO: Contemplando os projetos de ARQUITETURA; URBANIZAÇÃO; PAISAGISMO ENTRE OUTROS SIMILARES;

DISCIPLINA 02 - CONSTRUÇÕES COM APENAS UM PAVIMENTO TÉRREO, Contemplando projetos: ESTRUTURAL, INCLUINDO DEMAIS ELEMENTOS; FUNDAÇÕES; PROJETO HIDRÁULICO; ESGOTO; DRENAGEM PLUVIAL; PREVENÇÃO E COMBATE A INCÊNDIO E PÂNICO; GASES MEDICINAIS; ELÉTRICO; PROTEÇÃO CONTRA DESCARGAS ATMOSFÉRICAS - PDA; CLIMATIZAÇÃO (AVAC); CABEAMENTO ESTRUTURADO; SONORIZAÇÃO; CIRCUITO FECHADO DE TELEVISÃO - CFTV; TRATAMENTO ACÚSTICO; COMUNICAÇÃO VISUAL; ENTRE OUTROS SIMILARES;

DISCIPLINA 03 - CONSTRUÇÕES COM MAIS DE UM PAVIMENTO, contemplando projetos ESTRUTURAL, INCLUINDO DEMAIS ELEMENTOS; FUNDAÇÕES; PROJETO HIDRÁULICO; ESGOTO; PROJETO DE DRENAGEM PLUVIAL; PREVENÇÃO E COMBATE A INCÊNDIO E PÂNICO; GASES MEDICINAIS; ELÉTRICO; PROTEÇÃO CONTRA DESCARGAS ATMOSFÉRICAS - PDA; CLIMATIZAÇÃO; CABEAMENTO ESTRUTURADO; SONORIZAÇÃO; CIRCUITO FECHADO DE TELEVISÃO - CFTV; TRATAMENTO ACÚSTICO; COMUNICAÇÃO VISUAL; AS BUILT, ENTRE OUTROS SIMILARES.

DISCIPLINA 04 - PROJETOS DE INFRAESTRUTURA contemplando projetos de: TERRAPLENAGEM E GEOMÉTRICO DE VIAS; ABASTECIMENTO DE ÁGUA; ESGOTOS SANITÁRIOS; DRENAGEM PLUVIAL; COMPLEXA - (MICRO E MACRODRENAGEM); ENTRE OUTROS SIMILARES.

DISCIPLINA 05 – SUPERVISÃO, GERENCIAMENTO E APOIO TÉCNICO aos municípios, fornecendo mão de obra suficiente para elaborar a capacitação e estrutura de acompanhamento e treinamento suficiente aos profissionais dos municípios;

A descrição do objeto e do próprio termo de referência apontam que a licitação em comento almeja a contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, de maneira que devem ser licitados nos termos do art. 37, §2º, inciso II da Lei nº 14.133/21, consoante se verá a seguir.

Outrossim, o instrumento convocatório prevê a materialização de registro de preços para a aquisição de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, em ofensa ao art. 85, §2º da Lei nº 14133/21.

A data agendada para a sessão de abertura da licitação, é o dia **06 de março de 2026** e o valor de referência é R\$ **104.757.720,43 (cento e quatro milhões, setecentos e cinquenta e sete mil, setecentos e vinte reais e quarenta e três centavos)**.

Por vislumbrar graves ilegalidades e irregularidades na licitação em questão relativas à **aplicação da Lei 14.133/21**, particularmente quanto à modalidade licitatório, ao **critério de julgamento** eleito pelo órgão e adoção do sistema de registro de preços, o **Sindicato Nacional das Empresas de Arquitetura e Engenharia Consultiva – Sinaenco** propõe a presente impugnação, o que faz pelas razões detalhadas na sequência.

## II.A – A INAPLICABILIDADE DO PREGÃO AO OBJETO DO CERTAME

Conforme já se registrou, o escopo da licitação é, nos termos do edital, agora com destaques “**Registro de Preços** para contratação de empresa para a prestação de serviços em Engenharia e Arquitetura para **elaboração de anteprojetos, projetos básicos, projetos executivos, projetos complementares** e compatibilização entre as diferentes disciplinas afetas à engenharia e à arquitetura, para execução do plano de obras civis, vias públicas, obras de infraestrutura para futuras obras de interesse do Estado do Paraná e de seus Municípios na plataforma BIM (Building Information Modeling, com **a possibilidade de se exigir para projetos e obras certificações ambientais de sustentabilidade e de desempenho (LEED, WELL, BREEAM, AQUA, entre outras com a mesma finalidade e alcance)**, conforme necessidade descrita neste Edital e Termo de Referência. Tendo como escopo a **Execução de Projeto Básico e Executivo em BIM (Building Information Modeling), englobando projetos de arquitetura, urbanismo e paisagismo, engenharia, infraestrutura, projetos de sinalização**, de comunicação visual entre outros necessários a perfeita definição mínima de escopo para futuras contratações, bem como orçamento analítico e sintético, minuta de termo de referência e de edital, e capacitação/treinamento de profissionais, conforme parâmetros estabelecidos pela Lei nº 14.133/2021.”

De igual forma, o próprio termo de referência vemos o termo de referência elaborado pela própria administração pública ratifica essa condição, conforme informando alhures.

Ora, **SEGUNDO O PODER PÚBLICO, ENTÃO, O OBJETO A SER CONTRATATO CONSISTE EM SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS EM ENGENHARIA E ARQUITETURA**, e mais especificamente, como vimos na reprodução da descrição trazida pelo instrumento convocatório, em serviços de **elaboração de projetos**.

Se esse é o objeto a ser licitado por opção da administração, é de rigor que se reconheça seu perfeito enquadramento naquilo que a Lei 14.133/21 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), que rege o certame, define como “**serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual**”. Veja-se:

Art. 6º. [...]

XVIII - serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual: aqueles realizados em trabalhos relativos a:

a) **estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos e projetos executivos;**

[...]

d) **fiscalização, supervisão e gerenciamento de obras e serviços;**

[...]

h) controles de qualidade e tecnológico, análises, testes e ensaios de campo e laboratoriais, instrumentação e monitoramento de parâmetros específicos de obras e do meio ambiente e **demais serviços de engenharia que se enquadrem na definição deste inciso.**

Note-se que, para a Lei 14.133/21, nem todos os serviços técnicos de engenharia e arquitetura são serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual.

A bem dizer, a norma de fato prevê – como sinaliza a administração, apesar de fazê-lo em aplicação evidentemente ilegal, no caso concreto – no art. 6º, XXI, “a” e “d” em **SENTIDO GERAL**, a existência de: (i) serviço comum de engenharia (que

tem por objeto ações, objetivamente padronizáveis em termos de desempenho e qualidade, de manutenção, de adequação e de adaptação de bens móveis e imóveis, com preservação das características originais dos bens) e, em contraposição a isso, **(ii)** serviço especial de engenharia (aquele que, por sua alta heterogeneidade ou complexidade, não podem se enquadrar na definição de serviços comuns de engenharia).

Em que pese as balizas legais, é possível imaginar situações hipotéticas limítrofes em que não seja fácil determinar se certos serviços técnicos de engenharia são “objetivamente padronizáveis” ou, de outro lado, possuem “alta heterogeneidade ou complexidade”. Em outras palavras, é razoável considerar a eventual ocorrência de dúvidas acerca da caracterização de certos serviços técnicos de engenharia como comuns ou especiais.

**Esse desafio, contudo, não é problemático neste caso concreto, nada tendo que ver com a matéria ora enfrentada.** Isso porque a aludida lei de licitações e contratos administrativos, como se viu, possui uma outra referência, essa mais específica, que categoriza e particulariza determinados serviços, denominando-os de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual.

**Expressão por expressão, palavra por palavra –, “projeto”, “supervisão” “apoio técnico” e “gerenciamento”-, o edital se conforma com o art. 6º, XVIII, “a” e “d” da Lei 14.133/21 revela que, sem qualquer margem para disputa (porque as letras, as palavras e os signos linguísticos são exatamente os mesmos), o objeto licitado (se não por inteiro, em sua maior e mais relevante parcela) consiste em serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual.**

Assim sendo, portanto, e à luz da Lei 14.133/21, é impossível que o objeto pretendido seja contratado pela via do pregão. Veja-se:

Art. 29. A concorrência e o pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o art. 17 desta Lei, adotando-se o pregão

sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.

Parágrafo único. **O pregão NÃO SE APLICA ÀS CONTRATAÇÕES DE SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS DE NATUREZA PREDOMINANTEMENTE INTELLECTUAL** e de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços de engenharia de que trata a alínea “a” do inciso XXI do caput do art. 6º desta Lei.

Ressalta-se que o parágrafo único veda a aplicação do pregão para a contratação de **serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual**, de **obras e serviços de engenharia**, mas EXCETUA a vedação apenas para os **serviços de engenharia** de natureza comum, **não incluindo na exceção os serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual**.

E não o fez, pois estes serviços não são comuns, não podem ser padronizados, pois o resultado destes serviços depende da formação, qualificação, experiência e atualização tecnológica do profissional que irá prestá-los. Depende, portanto, do intelecto, da capacidade de analisar e compreender um determinado problema e conceber uma solução; o resultado, por mais que possa ser considerado parecido, será sempre único, exclusivo.

Tais serviços, sem dúvida alguma, deve estar embasada em normas técnicas, mas respeitar uma norma técnica não é padronizar um serviço nem tampouco é garantir um padrão de qualidade.

Comentando a legislação de regência, que nesse ponto é bastante mais clara e objetiva que a antiga Lei 8.666/93, Marçal Justen Filho bem destaca que:

**Os serviços técnicos especializados subordinam-se a regime diferenciado para contratação. Nas hipóteses que couber licitação, será adotada modalidade e tipo de licitação que permitam a avaliação da qualidade técnica da proposta.** [...] O parágrafo único [do art. 29 da Lei nº 14.133/21]

reconhece a ausência de configuração de objeto comum em duas hipóteses específicas. Nos dois casos, a prestação contratual refletirá atributos próprios e diferenciados do particular, o que torna impossível reconhecer a existência de um objeto comum (FILHO, Justen Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023. p. 169 e 461).

Para além de rejeitar expressamente o pregão como modalidade de licitação para serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, a Lei 14.133/21 impõe que esse tipo de escopo contratual seja contratado, quando for o caso de contratação via licitação, pela modalidade concorrência e tendo como critério de julgamento a melhor técnica ou técnica e preço. Veja-se:

Art. 37. [...]

§ 2º Ressalvados os casos de inexigibilidade de licitação, na licitação para contratação dos serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual previstos nas alíneas “a”, “d” e “h” do inciso XVIII do caput do art. 6º desta Lei cujo valor estimado da contratação seja superior a R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais), O JULGAMENTO SERÁ POR:

I - melhor técnica; ou

II - técnica e preço, na proporção de 70% (setenta por cento) de valoração da proposta técnica.

É de se notar, então, a determinação do texto normativo específico para o objeto em tela (OS SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS DE NATUREZA PREDOMINANTEMENTE INTELLECTUAL PREVISTOS NAS ALÍNEAS “A”, “D” E “H” DO INCISO XVIII DO CAPUT DO ART. 6º), nesse caso, é evidente, NÃO HAVENDO QUALQUER MARGEM PARA EXERCÍCIO DE DISCRICIONARIEDADE – inclusive em virtude de o valor estimado da contratação ser muito superior ao mínimo indicado na lei (R\$ 300.000,00, ou R\$ 392.952,63). NÃO PODE A ADMINISTRAÇÃO IMAGINAR QUE POSSUI DISCRICIONARIEDADE PARA CONTRARIAR A REDAÇÃO DA LEI 14.133/21, E DIZER QUE É “COMUM” UM SERVIÇO QUE A LEI DIZ

**SER TÉCNICO ESPECIALIZADO DE NATUREZA PREDOMINANTEMENTE INTELECTUAL.** Admitir isso é violar o Estado de Direito e a legalidade (art. 5º, II, Constituição Federal).

Nesse mesmo sentido, e já há muitos anos, **o Tribunal de Contas da União rechaça a adoção do pregão para a contratação de serviços técnicos especializados, notadamente aqueles de gestão e consultoria de engenharia.**  
Veja-se:

Supervisão, Serviço técnico especializado, Licitação de alta complexidade técnica, Fiscalização

A utilização de Pregão é inadequada para a contratação de serviços técnicos especializados de fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras, quando considerados de alta complexidade.

2. Trata-se do Pregão Eletrônico n.º 033/2010, promovido pela Companhia Docas do Espírito Santo (Codesa), cujo objeto é a contratação de empresa para a execução de serviços técnicos de gerenciamento, supervisão, apoio à fiscalização e acompanhamento das obras de reforma, alargamento e ampliação dos berços 101 e 102 do cais comercial do porto de Vitória (ES), cujo valor global orçado é de R\$ 3.172.927,17.

3. A representante, a Associação Brasileira de Consultores de Engenharia (ABCE), requereu que este Tribunal suspendesse cautelarmente o processo licitatório e determinasse que não fosse adotada a modalidade pregão, alegando que o objeto do certame não poderia ser classificado como serviço de natureza comum, sendo imprópria a modalidade de licitação eleita. Tais alegações basearam-se no entendimento de que o serviço pretendido

caracterizar-se-ia por elevado nível de complexidade técnica e que se enquadraria entre os serviços de engenharia.

9.2. dar ciência à Codesa que a utilização de Pregão é inadequada para a contratação de serviços técnicos especializados de fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras, quando considerados de alta complexidade, não devendo ser adotada em licitações futuras (Acórdão 2441/2011, relator ministro Raimundo Carreiro, julgado em 14/09/2011).

Serviços técnicos especializados de gerenciamento ambiental em obras portuárias contemplam atividades com grau de complexidade incompatível com a definição de "comum", aplicável ao pregão.

2. Quanto ao mérito, coaduno-me com a análise empreendida pela unidade técnica. De acordo com o arcabouço de regência do certame, os serviços técnicos especializados de gerenciamento ambiental, descritos no Relatório precedente, contemplam atividades que carregam grau de complexidade incompatível com a definição de "comum" estabelecida na Lei nº 10.520/2002. Entendo, portanto, que a modalidade Pregão não poderia ter sido adotada para o certame. (Acórdão 1815/2010, relator ministro Raimundo Carreiro, julgado em 28/07/2010).

“Acórdão TCU 590/2017 – Portanto, se, quando as especificações completas do serviço desejado são informadas a diversos interessados e a expectativa é de que o produto final entregue seja o mesmo, qualquer que seja o contratado, o serviço é comum. É o caso de pintura, impermeabilização, instalação de forro e tantos outros. Se, de outro modo, a expectativa é de que o produto final varie conforme quem o produziu, trata-se de

serviço incomum. É o caso dos projetos de arquitetura e engenharia, de trabalhos de consultoria e outros de cunho essencialmente intelectual.

Mais recentemente, o mesmo **Tribunal de Contas da União** também apontou, em uma licitação da Presidência da República, a impertinência do Pregão para serviços técnicos de natureza predominantemente intelectual. Vejamos:

SUMÁRIO: DENÚNCIA. PREGÃO ELETRÔNICO. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS CONTINUADOS. ESTUDOS E PROJETOS DE ARQUITETURA E DE ENGENHARIA. SERVIÇO TÉCNICO ESPECIALIZADO DE NATUREZA INTELECTUAL. ESCOLHA INADEQUADA DA MODALIDADE DE PREGÃO E DO CRITÉRIO “MENOR PREÇO”.

a) a Lei 14.133/2021 **impõe** o uso de “melhor técnica” ou “técnica e preço” como critério de julgamento para determinados serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual – rol de serviços que expressamente inclui estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos e projetos executivos – quando o valor da contratação exceder R\$ 359.436,08;

vontade do legislador demonstrada durante a criação da lei foi realmente no sentido de restringir a discricionariedade do gestor na escolha do critério de julgamento para contratação dos aludidos tipos de serviço, haja vista que o Congresso Nacional chegou a derrubar veto presidencial favorável à concessão de maior margem de discricionariedade; o entendimento do legislador foi de que tais serviços possuem, em regra e presumidamente, nível de complexidade suficiente para demandar a aferição da técnica na etapa de julgamento das propostas dos licitantes;

No caso em tela, o objeto descreve atividades de estudos, planejamento e elaboração de projetos executivos de engenharia e arquitetura, as quais se enquadram no art. 6º, XVIII, “a”, da Lei 14.133/2021 e, portanto, constituem serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual.

Desse modo, por ultrapassar o limite de R\$ 359.436,08, a SA/PR deveria ter adotado a modalidade de concorrência e o critério de julgamento por “melhor técnica” ou por “técnica e preço”,

conforme estabelecido no art. 37, § 2º, da Lei 14.133/2021 c/c o Decreto 11.871/2023, vigente na época dos fatos e posteriormente substituído pelo Decreto 12.343/2024.

a) a escolha do pregão como modalidade de licitação e do “menor preço” como critério de julgamento foi irregular, por contrariar o art. 6º, XVIII, “a”, c/c os arts. 29, parágrafo único, e 37, § 2º, da Lei 14.133/2021 e a jurisprudência desta Corte de Contas, motivo pelo qual o contrato subsequente não poderá ser prorrogado; (Acórdão 1170/2025; relator ministro Jhonatan de Jesus; plenário, DOU 28/05/2025).

De igual forma decidiu o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, já sob a égide da Lei nº 14.133/21:

**EMENTA: EXAME PRÉVIO DE EDITAL. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. ELABORAÇÃO DE PEÇAS TÉCNICAS, ESTUDOS E ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E APOIO. INDEVIDA ADOÇÃO DA MODALIDADE LICITATÓRIA PREGÃO.**

Princípio pela indevida utilização do Pregão, hipótese que sustentou a ordem cautelar de paralisação do certame e que restou confirmada através da percuciente análise empreendida pelo segmento especializado de ATJ. Com efeito, objeto posto em disputa extrapola o conceito de “serviços comuns de engenharia” (artigo 6º, inciso XXI, “a”, da Lei 14.133/2021), tornando inaplicável a adoção daquela modalidade licitatória, consoante expressa vedação do artigo 29 da Lei nº 14.133/21.

No mais, a descrição dos produtos no TR demonstra haver produtos que não são padronizáveis e que dependem de situações locais que podem torná-los mais ou menos complexos.

Concluímos que, por haver no escopo diversos serviços técnicos especializados de engenharia de natureza predominantemente intelectual que não podem ser enquadrados como comuns, é vedada a utilização do Pregão, por conta do disposto no art. 29 da Lei”. (Exame Prévio nº 14754.989.24-2. Relator conselheiro Robson Marinho. Tribunal Pleno. DJE 02.09.2024).

Como se vê, a administração se equivoca ao imaginar que cabe a si definir o enquadramento do objeto como serviço comum de engenharia, no registro do art. 6º,

XXI, “a”, da Lei 14.133/21 que se discutiu acima, o que, por si só, representa vício grave de motivação.

É de se ter claro aliás, que a administração sequer busca enquadrar os serviços licitados como comuns, deixando de proceder com o mínimo argumentativo de justificar tecnicamente as razões pelas quais entende que os serviços indicados no objeto poderiam ser licitados por pregão.

Tal postura deixa ainda mais evidente que a administração apenas avocou a si uma inexistente competência discricionária de optar pela modalidade licitatória que lhe seria mais palatável, desconsiderando o fato que não cabe à administração optar pela modalidade licitatória mais conveniente.

De qualquer modo, se o serviço fosse comum, poderia ser licitado pela via do pregão; caso fosse especial, essa modalidade seria proibida. **Com efeito, muito embora seja possível discordar veementemente, e com razão, da caracterização dos serviços licitados como comuns, tal sequer é necessário no caso concreto, como já se explicou acima.**

Isso porque, vale reiterar, para além da distinção de serviço de engenharia entre comum e especial, a **LEI** conceitua, de modo muito detalhado e particular, os serviços licitados como serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual.

Como ensina Norberto Bobbio, de duas normas incompatíveis, uma geral e uma especial (ou excepcional), prevalece a segunda: *lex specialis derogat generali*. Também nesse caso a razão do critério não é obscura: lei especial é aquela que derroga uma lei mais geral, ou seja, que subtrai a uma norma uma parte da sua matéria para submetê-la a uma regulamentação diversa (contrária ou contraditória) [...]. A passagem de uma regra mais extensa (que contenha um certo *genus*) para uma regra derogatória menos extensa

(que contenha uma *species* do *genus*) corresponde a uma exigência fundamental de justiça, entendida como igual tratamento das pessoas que pertencem à mesma categoria. A passagem da regra geral para a regra específica corresponde a um processo natural de diferenciação das categorias e a uma descoberta gradual, por parte do legislador, dessa diferenciação. Ocorrida ou descoberta a diferenciação, a persistência na regra geral implicaria o tratamento igual de pessoas que pertencem a categorias diversas e, portanto, uma injustiça (BOBBIO, Norberto. **Teoria geral do direito**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2010, p. 253, destaques nossos).

**Ora, PARA AS LICITAÇÕES QUE TENHAM O OBJETO ASSINALADO ACIMA, como essa que se discute na presente impugnação, NÃO SE APLICA A PREVISÃO GERAL QUANTO AOS CRITÉRIOS DE JULGAMENTO DO ART 6º, XXXVIII, DA LEI 14.133/21. ISSO PORQUE O ART. 37, § 2º, É UMA NORMA MAIS ESPECÍFICA, OU SEJA, QUE REGULA DETALHADA E PARTICULARMENTE ESSA MATÉRIA, ORDENANDO QUE O CRITÉRIO DE JULGAMENTO A SER ADOTADO PELO EDITAL DEVE OBRIGATORIAMENTE SER O DE MELHOR TÉCNICA OU DE TÉCNICA E PREÇO.**

Complemente-se o exposto com uma consideração sobre **a inexistência de discricionariedade para a administração optar pela modalidade pregão quando não estão presentes os requisitos para a eleição de tal modalidade**, uma vez que a escolha da modalidade de licitação e do critério de julgamento, ao menos neste caso concreto (com todas as características vistas acima), é um **ato vinculado e não discricionário**.

A discricionariedade apenas existe, como diz Maria Sylvia Zanella Di Pietro, **quando prevista em lei**. Mais especificamente, isso acontece, nas palavras da referida autora, nas seguintes situações:

- quando a lei expressamente confere à administração, como ocorre no caso da norma que permite a remoção *ex officio* do funcionário, a critério da administração, para atender à conveniência do serviço;
- quando a lei é omissa, porque não lhe é possível prever todas as situações supervenientes ao momento de sua promulgação, hipótese em que a autoridade deverá decidir de acordo com princípios extraídos do ordenamento jurídico;
- quando a lei prevê determinada competência, mas não estabelece a conduta a ser adotada; exemplos dessa hipótese encontram-se em matéria de poder de polícia, em que é impossível à lei traçar todas as condutas possíveis diante de lesão ou ameaça de lesão à vida, à segurança pública, à saúde (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 557).

Não se está diante, no caso concreto, de nenhuma das três hipóteses: atribuição expressa de discricionariedade pela lei, omissão legal ou falta de determinação da conduta a ser adotada, de forma que inexistesse essa autonomia da administração em eleger a modalidade de pregão.

Bem ao contrário, a Lei 14.133/21 impõe que, para a contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual (como os ora licitados), é obrigatória a adoção da modalidade concorrência com critério de julgamento por melhor técnica ou técnica e preço (art. 37, § 2º).

Por fim, e ainda que qualquer outra consideração de mérito seja desnecessária para que se conclua pela ilegalidade da previsão editalícia aqui combatida, uma vez que **regras legais existem para ser cumpridas, sobretudo pela administração pública (e não ignoradas ou utilizadas conforme arbitrária e casuisticamente se entenda pertinente)**, diga-se, brevemente, apenas a título de complemento da justificação, que o edital, ao adotar a modalidade licitatória do pregão, e a decisão por mantê-lo sem alteração, que aqui se combate, **não violam apenas a regra dos arts. 29, parágrafo único, e 37, § 2º, da Lei 14.133/21, mas também os princípios, inscritos no art. 5º da norma.**

Nesse sentido, considere-se que a finalidade da licitação não é a de selecionar a proposta mais vantajosa apenas do ponto de vista econômico, mas também aquela que atenda ao interesse público da maneira mais eficiente e rica: de nada adianta obter um preço em tese vantajoso (o preço mais baixo) e se contratar um serviço prestado de maneira falha e insuficiente, ou seja, um serviço aquém daquele necessário para contemplar o interesse público.

Portanto, contratar serviços técnicos especializados de arquitetura e engenharia consultiva apenas pelo prisma do preço é flertar desnecessária e ilegalmente com o risco de uma contratação cujos objetivos não serão atingidos, uma contratação que eventualmente – para não dizer provavelmente – resultará em uma prestação de serviços dissonante ou prejudicial ao interesse público.

Afinal, sem se preocupar com a qualidade dos serviços intelectuais a serem contratados, a administração quase que inevitavelmente incidirá em situações como, por exemplo, as da necessidade de aditamentos do contrato, o que representa falha na eficiência (quanto ao cronograma previsto, que certamente será atrasado) e na própria economicidade (eis que, no geral, os aditamentos envolvem alguma repactuação do preço originalmente contratado).

## **II.B – A ILEGALIDADE DO EMPREGO DO CRITÉRIO DE JULGAMENTO DE MENOR PREÇO**

Conforme já se registrou, o objeto da licitação é a contratação de **serviços técnicos especializados de engenharia**, para realização, entre outras atividades, de **fiscalização de obras**, segundo definições do objeto e do próprio termo de referência.

Tal objeto se amolda perfeitamente àquilo que a Lei 14.133/21 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos) define como “serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual”. Veja-se:

Art. 6º. [...]

XVIII - **serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual**: aqueles realizados em trabalhos relativos a:

- a) **estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos e projetos executivos;**
- b) pareceres, perícias e avaliações em geral;
- c) **assessorias** e consultorias técnicas e auditorias financeiras e tributárias;
- d) **fiscalização**, supervisão e **gerenciamento de obras e serviços;**
- e) patrocínio ou defesa de causas judiciais e administrativas;
- f) treinamento e **aperfeiçoamento** de pessoal;
- g) restauração de obras de arte e de bens de valor histórico;
- h) **controles de qualidade e tecnológico**, análises, testes e ensaios de campo e laboratoriais, instrumentação e monitoramento de parâmetros específicos de obras e do meio ambiente e **demais serviços de engenharia** que se enquadrem na definição deste inciso.

Com efeito, o edital adota assumidamente, o **critério de julgamento “menor preço”**. **Tal critério de julgamento, contudo, não é adequado para a contratação desse tipo de objeto** – e isso está colocado de modo claro e inequívoco pela Lei 14.133/21. Veja-se:

Art. 37. [...]

§ 2º Ressalvados os casos de inexigibilidade de licitação, **na licitação para contratação dos serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual previstos nas alíneas “a”, “d” e “h” do inciso XVIII do caput do art. 6º** desta Lei cujo valor estimado da contratação seja superior a R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais), **o julgamento será por:**

I - **melhor técnica**; ou

II - **técnica e preço**, na proporção de 70% (setenta por cento) de valoração da proposta técnica.

É de se notar, então, a **determinação do texto normativo, nesse caso, é evidente, não havendo qualquer margem para exercício de discricionariedade (que justifique a escolha pelo critério “menor preço”)**.

Destaque-se o **Tribunal de Contas da União** já deliberou a impossibilidade de os serviços técnicos especializados de natureza intelectual serem licitados por “maior desconto ou menor preço”. Veja-se:

Essencialmente, a denúncia contesta o critério de "menor preço" na Concorrência 1/2023 da UFRPE, argumentando que tal critério contraria o art. 37, § 2º, da Lei 14.133/2021. O argumento central é que o "serviço especial de engenharia" envolvido deveria ser considerado um "serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual", conforme art 6º, inc. XVIII, alínea “a”, da referida lei, implicando que o critério de julgamento deveria ser "técnica e preço" ou "melhor técnica", e não "menor preço", como licitado pela UJ. 24. Contudo, a justificativa da entidade contratante para classificar o serviço como "especial" **não fornece base suficiente para afastar a aplicação dos critérios de julgamento "técnica e preço" ou "melhor técnica"**, especialmente quando considerado o escopo do trabalho descrito no Termo de Referência da Concorrência 1/2023 (peça 10).

Este detalha a execução de atividades complexas, como estudos de viabilidade, ambientais, e elaboração de anteprojetos e projetos executivos, que são inequivocamente alinhados com serviços de natureza intelectual, pressupondo uma avaliação que transcende o mero custo:

Faz-se necessária a contratação de empresa de engenharia com **experiência comprovada em elaboração de projetos** de urbanismo, de arquitetura, de engenharia (inclusive complementares) e legais; além de **estudos preliminares**, memoriais descriúvos, cadernos de especificações técnicas, planilhas orçamentárias, memórias de cálculo e cronogramas físico-financeiros.

**Entretanto, ao se aprofundar na legislação, o art. 6º, inciso XVIII, da mesma lei esclarece que os serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual incluem estudos técnicos, planejamentos e projetos, tanto**

básicos quanto executivos. Esta definição restringe a discricionariedade do gestor na definição do objeto a ser contratado, pois, uma vez enquadrado como serviço técnico especializado, deve seguir o art. 37, § 2º, inc. II, da Lei 14.133/2021. Este dispositivo legal estabelece que, para contratações desses serviços cujo valor estimado seja superior a R\$ 300.000,00, o julgamento deve ser realizado por melhor técnica ou pela combinação de técnica e preço. Contudo, a Lei 14.133/2021 traz uma abordagem mais definida para a contratação de "serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual", listados no art. 6º, incisos XVIII, alíneas "a", "d" e "h", dentre os quais incluem estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos e projetos executivos. Essa legislação estabelece que, para tais serviços cuja estimativa de valor supera R\$ 300.000,00, a seleção deve ocorrer obrigatoriamente por "melhor técnica" ou "técnica e preço", indicando uma exigência legal clara e não apenas uma opção.

Desta forma, ao examinar os documentos que embasam o planejamento e definem o objeto licitado pela UFRPE, percebe-se que a descrição dos trabalhos requisitados se assemelha aos serviços listados no art. 6º, inc. XVIII, alínea "a", da Lei 14.133/2021. Consequentemente, tais serviços enquadram-se como de natureza predominantemente intelectual, o que implica a necessidade de adotar a modalidade de concorrência com julgamento pelo critério de "técnica e preço" ou "melhor técnica", conforme orienta o art. 37, § 2º, inc. II, da referida Lei. (...) **deferir o pedido de concessão de medida cautelar**, com fulcro no art. 276 do Regimento Interno/TCU, tendo em vista a existência dos elementos necessários para sua adoção, a fim de que a Universidade Federal Rural de Pernambuco suspenda o andamento do Concorrência 1/2023 até que o Tribunal delibere sobre o mérito da matéria ora em apreço e, caso algum contrato já tenha sido firmado, abstenha-se de praticar qualquer ato com vistas à sua execução até a deliberação definitiva desta Corte. (Acórdão 1217/2024, TC 039.061/2023-0, Plenário, relator ministro Augusto Sherman Cavalcanti, julgado em 19/06/2024. Disponível em:

[https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A1217%2520ANOACORDAO%253A2024%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%2520C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1217%2520ANOACORDAO%253A2024%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%2520C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0)).

Ainda que qualquer outra consideração de mérito seja desnecessária para que se conclua pela ilegalidade da previsão editalícia aqui combatida, diga-se, brevemente, apenas a título de justificação, que a finalidade da licitação não é a de selecionar a proposta mais vantajosa **apenas do ponto de vista econômico**, mas também aquela que **atenda ao interesse público da maneira mais eficiente e rica**: de nada adianta obter um preço em tese vantajoso (o preço mais baixo) e se contratar um serviço prestado de maneira falha e insuficiente, ou seja, um serviço aquém daquele necessário para contemplar o interesse público.

Nesse contexto, contratar serviços técnicos especializados de arquitetura e engenharia consultiva apenas pelo prisma do preço é flertar desnecessária e ilegalmente com o risco de uma contratação cujos objetivos não serão atingidos, uma contratação que eventualmente – para não dizer provavelmente – resultará em uma prestação de serviços dissonante ou prejudicial ao interesse público. Afinal, sem se preocupar com a qualidade dos serviços intelectuais a serem contratados, a administração quase que inevitavelmente incidirá em situações como, por exemplo, as da necessidade de aditamentos do contrato, o que representa falha na eficiência (quanto ao cronograma previsto, que certamente será atrasado) e na própria economicidade (eis que, no geral, os aditamentos envolvem alguma repactuação do preço originalmente contratado).

## **II.C – O VALOR DE REFERÊNCIA ORÇADO E A DISPOSIÇÃO DO ART.**

### **37, §2º DA LEI Nº 14.133/21**

Conquanto já mencionado brevemente no tópico precedente, importa aprofundar ainda que os serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual também devem ser licitados pela modalidade técnica e preço à luz do art. 37, §2º da Lei nº 14.133/21 que assim dispõe:

Art. 37. O julgamento por melhor técnica ou por técnica e preço deverá ser realizado por:

§ 2º Ressalvados os casos de inexigibilidade de licitação, na licitação para contratação dos serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual previstos nas alíneas “a”, “d” e “h” do inciso XVIII do **caput** do art. 6º desta Lei cujo valor estimado da contratação seja superior a R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais), o julgamento será por:

I - melhor técnica; ou

II - técnica e preço, na proporção de 70% (setenta por cento)

Tendo em vista que o valor orçado do certame atinge a quantia de R\$ **104.757.720,43 (cento e quatro milhões, setecentos e cinquenta e sete mil, setecentos e vinte reais e quarenta e três centavos)**, é evidente que supera os R\$ 392.952,63, previstos em lei, o que de igual forma compromete a legalidade do edital quanto à modalidade licitatória, dado que somente pelo valor, os serviços técnicos especializados aqui licitados deveriam sê-lo pela técnica e preço ou melhor técnica.

## **II.D– A IMPERTINÊNCIA DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS NOS SERVIÇOS DE ENGENHARIA DE NATUREZA TÉCNICO ESPECIALIZADA DE NATUREZA PREDOMINANTEMENTE INTELECUTAL**

Consoante se depreende do instrumento convocatório em análise, este se dedica a materializar um de registros de preço para a futura contratação de diversos serviços de engenharia consultiva de **projetos**.

Se esse é o objeto a ser licitado por opção da administração, é de rigor que se reconheça seu perfeito enquadramento naquilo que a Lei 14.133/21 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), que rege o certame, define como “**serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual**”. Veja-se:

Art. 6º. [...]

XVIII - serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual: aqueles realizados em trabalhos relativos a:

- a) estudos técnicos, planejamentos, **projetos básicos e projetos executivos**;
- [...]
- d) **fiscalização**, **supervisão** e **gerenciamento de obras e serviços**;
- [...]
- h) controles de qualidade e tecnológico, análises, testes e ensaios de campo e laboratoriais, instrumentação e monitoramento de parâmetros específicos de obras e do meio ambiente e **demais serviços de engenharia que se enquadrem na definição deste inciso.**

O emprego do registro de preço pressupõe a contratação de bens ou serviços padronizáveis e usuais, que possam ser adquiridos a qualquer tempo, prazo e condições pela administração que registrou a ata.

Justamente por pressuporem uma padronização e uma ausência de especificidade, os bens e serviços adquiridos mediante ata de registro de preço não podem possuir características e condições muito particulares, que exijam uma atuação específica e direcionada quer seja no que concerne às técnicas para sua execução, quer seja a respeito das condições e prazos de execução.

Os bens e serviços passíveis de serem contratados por ata de registro de preços devem ser dotados de uma generalidade, com uma técnica de prestação perfeitamente adaptável em qualquer circunstância ou época, sem que seja necessária a adoção de uma técnica específica e particular, que varie de acordo com o serviço a ser prestado.

Com efeito, os serviços de engenharia consultiva, notadamente os que envolvem o escopo do objeto licitado, não possuem essa padronização generalizada e essa possibilidade de serem prestados de uma maneira uniforme, o que impede que sejam contratados via ata de registro de preço, já que devem obedecer a uma série de rigores técnicos e características, que devem ser particularizadas a cada contratação, mediante termos de referência individualizados em contratações distintas.

Ou seja, os serviços de engenharia não reputados como comuns, como os de elaboração de projetos, gerenciamento e supervisão, somente são prestados com qualidade e eficiência se contarem com especificações técnicas absolutamente particulares, dotadas de uma precisão quase única, que permita que sejam executados dentro dos padrões condizentes do empreendimento.

Logo, não é possível replicar os serviços de engenharia consultiva para qualquer tipo de obra de engenharia ou edificação, de maneira que é incabível que sejam contratados via ata de registro de preço, eis que após serem executados para o empreendimento específico para o qual foram concebidos e planejados, a sua simples repetição como se fossem um mesmo escopo, pode até comprometer contratações futuras, trazendo riscos não só para a obra que reaproveita um serviço de engenharia consultiva, mas ao próprio interesse público.

Assim, por não serem padronizáveis e utilizáveis de maneira generalizada para qualquer tipo de obra ou empreendimento, os serviços de engenharia consultiva não podem ser contratados por ata de registro de preço.

Mais recentemente, o **Tribunal de Contas de Minas Gerais** justamente rechaçou a adoção de sistema de registro de preços para a contratação de serviços técnicos especializados, em denúncia igualmente patrocinada pelo ora impugnante.

Naquela oportunidade, **a corte de contas expressamente apontou que os serviços de engenharia consultiva, tais quais os ora aqui licitados, não poderiam ser pelo sistema de registro de preços, determinando a suspensão de registro de preços implementado pelo Consórcio Público para o Desenvolvimento do Alto Paraopeba – Codap.**

A decisão proferida nos autos da denúncia nº 1184867 se mostra paradigmática, pois demonstra de forma didática e precisa, a completa ilegalidade de se adotar o sistema de registro de preços para serviços técnicos de natureza predominantemente intelectual, em um julgado sob égide sobre a égide da lei nº 14.133/21. Vejamos:

**Trata-se de denúncia formulada pelo Sindicato Nacional das Empresas de Arquitetura e Engenharia Consultiva – Sinaenco, à peça n. 2, em face do Processo Licitatório n. 3/2025, Concorrência Pública n. 1/2025, deflagrada pelo Consórcio Público para o Desenvolvimento do Alto Paraopeba - Codap, cujo objeto consiste no registro de preços para futura e eventual contratação de empresa especializada na prestação de serviços de engenharia consultiva, incluindo** gerenciamento de obras, assessoria técnica, **elaboração de projetos** executivos utilizando a metodologia BIM, licenciamentos ambientais, estudos de tráfego e outros serviços correlatos para os municípios consorciados, com valor estimado em R\$ 99.141.502,15, peça n. 3, pág. 65.

A Coordenadoria de Análise de Processos de Obras e Serviços de Engenharia – Capose, em análise à peça n. 23, verificou que há correspondência exata entre o objeto do certame e as atividades previstas no art. 6º, XVIII, alíneas “a”, “b”, “c” e “h”, da Lei n. 14.133/2021, classificadas como serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual.

Dessa forma, argumentou que o art. 37, § 2º, do referido diploma legal determina que os critérios de julgamento especificamente para as alíneas “a”, “d” e “h” devem ser os de melhor técnica ou técnica e preço, sendo, portanto, irregular a adoção do critério de menor preço para esses serviços previstos no edital.

Em relação à utilização do sistema de registro de preços, apontou que o art. 85, I, da Lei n. 14.133/2021 exige a pré-existência de projetos padronizados e desprovidos de complexidade técnica ou operacional, o que contrasta diretamente com a natureza dos serviços técnicos especializados ora pretendidos, especialmente no caso da contratação de projetos. Ademais, ressaltou que o art. 82, V, do referido diploma legal, estabelece que os critérios de julgamento no sistema de registro de preços devem ser o de menor preço ou o de maior desconto, os quais são incompatíveis com os serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual. Dessa forma, concluiu pela irregularidade da adoção do sistema de registro de preços no caso em análise.

Mediante análise dos autos, verifiquei, à peça n. 3, págs. 52 a 64, que o escopo dos serviços previstos na Concorrência Pública n. 1/2025 contempla, de fato, a elaboração de diversos projetos de engenharia, abrangendo distintas disciplinas técnicas, além da execução de serviços

especializados, como sondagem e levantamento topográfico, ensaios de asfalto, solo e concreto, bem como a implantação de *Building Information Modeling* – BIM no serviço público.

Dessa forma, verifica-se que os serviços de engenharia consultiva pretendidos pela Concorrência Pública n. 1/2025 se enquadram como serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, nos termos do art. 6º, XVIII, alíneas “a”, “d” e “h”, da Lei n. 14.133/2021, os quais, obrigatoriamente, devem ser licitados pelo critério de melhor técnica ou técnica e preço.

**Tal constatação, por si só, inviabiliza a adoção do sistema de registro de preços, cuja utilização se restringe aos casos em que o critério de julgamento seja o de menor preço ou maior desconto sobre tabela de preços praticada no mercado, conforme dispõe o art. 82, V, da Lei.n. 14.133/2021. Ademais, nos termos do art. 85, I, do mesmo diploma legal, a utilização do sistema de registro de preços para a contratação de serviços de engenharia exige a pré-existência de projetos padronizados, o que não se verifica no caso concreto, em que se pretende justamente a elaboração desses projetos, abrangendo diversas disciplinas técnicas.**

Diante dessas considerações, em consonância com a manifestação da Unidade Técnica, entendo, neste juízo inicial, que o modelo licitatório adotado pelo Codap violou expressamente a legislação de regência, sendo procedentes os apontamentos da denúncia.

Portanto, entendo que o requisito do *fumus boni iuris* está configurado.

Com relação ao requisito do *periculum in mora*, da mesma forma, entendo-o configurado no presente caso, uma vez que o certame foi concluído e a respectiva ata de registro de preços foi firmada, demandando solução urgente, mormente quando se verifica afronta direta à legislação que rege o certame e, em última análise, à vantajosidade e à efetividade da contratação. Além disso, deve ser considerado o risco de difusão das irregularidades praticadas, a partir da adesão à ata de registro de preços por outros órgãos não participantes.

**Diante do exposto, nos termos do art. 60 da Lei Orgânica c/c o art. 347 do Regimento Interno, defiro a medida**

cautelar e determino a suspensão dos efeitos da Ata de Registro de Preços n. 6/2025, firmada com o Consórcio Paraopeba, derivada da Concorrência Pública n. 1/2025. (Denúncia n° 1184867, relator conselheiro Adonias Monteiro; Publicado em 26 de maio de 2025).

Essa é a jurisprudência do Egrégio **Tribunal de Contas da União**:

(...)incluindo apenas soluções baseadas em serviços simples de *engenharia*, haja vista que vias e rodovias expressas ou de grande trafegabilidade demandam projetos e execuções de *engenharia* mais refinados e complexos, e a licitação do tipo sistema de registro de preços (SRP) não poderia compreendê-los. (Acórdão n° 1170/2022, relator ministro Augusto Sherman, julgado em 22/05/2022).

Em igual sentido, a jurisprudência do **Tribunal de Contas do Estado de São Paulo**:

**EMENTA: EXAME PRÉVIO DE EDITAL. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. ELABORAÇÃO DE PEÇAS TÉCNICAS, ESTUDOS E ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E APOIO. INDEVIDA ADOÇÃO DAMODALIDADE LICITATÓRIA PREGÃO, DO CRITÉRIO DE JULGAMENTO DE MENOR PREÇO E DA UTILIZAÇÃO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS.**

(iii e viii) **Procedem, ainda, as críticas relacionadas à adoção do sistema registro de preços, cuja escolha restou comprometida pela ausência de preenchimento dos requisitos do artigo 85 da Lei Federal n.º 14.133/2021, conforme destacado por ATJ: “O art. 85 é claro ao exigir a existência de “projeto padronizado, sem complexidade técnica e operacional”, para a contratação de obras e serviços de engenharia pelo SRP, o que não se verifica no presente objeto. O TR descreve a necessidade de diversas atividades, já**

exemplificadas no item 1 deste parecer, incluindo projetos, estudos e instrumentos de planejamento municipal (planos) que deverão ser desenvolvidos conforme a necessidade de cada município contratante e que não podem ser considerados padronizados. O CINDESP é composto por 41 municípios, com diferentes realidades e necessidades. **Outro indicativo que demonstra ser impossível a padronização exigida em Lei**, é o fato que alguns dos produtos previstos no TR, como planos e estudos, não possuem preço unitário próprio na planilha de preços. A planilha padroniza preços unitários de profissionais e serviços, num total de cerca de R\$184 milhões, mas o dimensionamento exato de quanto é necessário para a elaboração de cada produto do contrato é relegado a um momento pós licitação, inobservando o princípio do planejamento e podendo prejudicar a economicidade. É preocupante não haver definição clara de como serão definidos tais quantitativos e como será o controle de tais preços. No mais, observamos que o ETP não apresenta uma ampla pesquisa de mercado que demonstre aptidão de diversas licitantes para atender às exigências de um edital com escopo tão amplo. Tal pesquisa é pressuposto obrigatório para a utilização do SRP, conforme inciso I, §5º do art. 82. Do exposto, consideramos procedente a reclamação (Exame Prévio nº 14754.989.24-2. Relator conselheiro Robson Marinho. Tribunal Pleno. DJE 02.09.2024).

**Essa é, aliás, a redação da Lei nº 14.133/21 que ao regram a utilização do sistema de registro de preços dispõe que esse procedimento auxiliar só será admissível em caso de objeto padronizado, sem complexidade técnica e operacional.** Confira-se:

Art. 85. A Administração poderá contratar a execução de obras e serviços de engenharia pelo sistema de registro de preços, desde que atendidos os seguintes requisitos:

I - **existência de projeto padronizado, sem complexidade técnica e operacional;**

II - necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço a ser contratado.

Ante o exposto, é de rigor a revogação do presente edital, tendo em vista a impertinência de se adotar o sistema de registro de preço para a futura contratação de serviços de engenharia complexos, como de elaboração de projetos executivos.

### III – PEDIDOS

Ante o exposto, requer:

- a) Seja recebida e respondida a presente impugnação, no prazo legal de até três dias úteis, com o acolhimento dos argumentos suscitados acima, seja retificado e republicado, adotando-se, também, as demais providências de estilo;
  
- b) Sejam todas as comunicações, intimações, ofícios e publicações oficiais relativas ao feito em questão veiculadas em nome dos advogados Julio de Souza Comparini, inscrito na OAB/SP sob o nº 297.284, endereço eletrônico [julio@cpc-adv.com](mailto:julio@cpc-adv.com), e Gabriel Costa Pinheiro Chagas, inscrito na OAB/SP sob o nº 305.149, endereço eletrônico [gabriel@cpc-adv.com](mailto:gabriel@cpc-adv.com).

Termos em que,  
pede deferimento.  
São Paulo, 22 de outubro de 2025.

**Julio de Souza Comparini<sup>1</sup>**  
OAB/SP nº 297.284

**Gabriel Costa Pinheiro Chagas<sup>2</sup>**  
OAB/SP nº 305.149

---

<sup>1</sup> Doutor e Mestre em Filosofia pela Universidade de São Paulo. Pós-doutorado pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Professor da Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie.

<sup>2</sup> Doutorando e Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Especialista em Direito Administrativo pela Fundação Getulio Vargas. Professor do Curso de Pós-graduação *Lato Sensu* – Especialização em Direito Administrativo da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.