

JULGAMENTO DE IMPUGNAÇÃO DE EDITAL - I

REFERÊNCIA: SIE 00030790/2025, Licitação nº 094/2026 - Modalidade: Concorrência Eletrônico - CE.

ASSUNTO: COORDENAÇÃO, SUPERVISÃO, CONTROLE E DE SUBSÍDIOS À FISCALIZAÇÃO DE OBRAS RODOVIÁRIAS DOS SERVIÇOS REMANESCENTES DO CONTRATO CT-118/2022, REFERENTE À EXECUÇÃO DOS TRABALHOS RODOVIÁRIOS DE IMPLANTAÇÃO E PAVIMENTAÇÃO DA RODOVIA SC-281, TRECHO: SÃO PEDRO DE ALCÂNTARA – ANGELINA, COM EXTENSÃO APROXIMADA DE 22,863 KM, conforme especificações constantes dos Anexos I a XIII.

O Secretário da Secretaria de Estado da Infraestrutura e Mobilidade, no uso de suas atribuições, passa a julgar os pedidos de impugnação ao Edital ofertada tempestivamente pelas empresas **Nova Engenharia S.A. e Prosul – Projetos, Supervisão e Planejamento LTDA.**

Os questionamentos apresentados, teve toda a sequência e análises realizada pela SIE/GELIC.

I – Considerações Iniciais

As Impugnações apresentadas pelas empresas Nova Engenharia S.A. e Prosul – Projetos, Supervisão e Planejamento Ltda concentram-se, essencialmente, na alegação de inadequação do critério de julgamento adotado no Edital da Concorrência Eletrônica nº 0094/2026, sustentando que o objeto licitado não poderia ser julgado exclusivamente pelo critério de menor preço, mas sim por melhor técnica ou técnica e preço, em razão da natureza dos serviços contratados.

Cabe ressaltar que o tema já foi objeto de impugnação, em licitações recentes, nesta Secretaria de Infraestrutura, os quais foram devidamente respondidos baseando-se nos Estudos Técnicos Preliminares e Termos de Referência elaborados pela área técnica e na Decisão nº 1722/2024 do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina.

As impugnações são tempestivas, conforme previsão do item 13.1 do Edital e artigo 164 da Lei nº 14.133/2021, sendo protocoladas dentro do prazo de até três dias úteis antes da abertura da sessão.

II. a) Dos fatos e alegações apresentados pela impugnante Nova Engenharia

A impugnante sustenta que o objeto da Concorrência Eletrônica nº 0094/2026, consistente na prestação de serviços de coordenação, supervisão, controle e subsídios à fiscalização das obras de implantação e pavimentação da Rodovia SC-281, enquadra-se como serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual, nos termos do artigo 6º, inciso XVIII, alínea “d”, da Lei Federal nº 14.133/2021. Segundo a empresa, as atividades de fiscalização, supervisão e gerenciamento de obras foram expressamente classificadas pelo legislador como serviços técnicos especializados, não se tratando de mera execução operacional ou atividade padronizada.

Alega que as atribuições previstas no edital exigem elevado grau de conhecimento técnico, análise especializada, emissão de pareceres, gerenciamento de riscos, controle tecnológico, acompanhamento permanente da execução contratual e suporte técnico à Administração, circunstâncias que evidenciariam a predominância do elemento intelectual sobre o operacional. Destaca ainda que os próprios requisitos de habilitação técnica exigidos no certame demonstrariam a complexidade do objeto, uma vez que demandam profissionais especializados, experiência comprovada e apresentação de Certidões de Acervo Técnico – CAT.

A impugnante argumenta que, uma vez reconhecida a natureza de engenharia consultiva do objeto licitado, passa a incidir o regime jurídico específico previsto na Lei nº 14.133/2021 para os serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual. Nessa linha, sustenta que a seleção da proposta mais vantajosa não deve considerar exclusivamente o aspecto econômico, mas também a qualidade técnica da futura contratada, especialmente em razão da influência direta que o desempenho da empresa exercerá sobre os resultados da obra e sobre a adequada aplicação dos recursos públicos.

Como principal fundamento jurídico, a empresa invoca a Orientação Normativa AGU nº 107/2026, segundo a qual os serviços de engenharia consultiva previstos no artigo 6º, inciso XVIII, da Lei nº 14.133/2021 constituem serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, não sendo passíveis de enquadramento como serviços comuns de engenharia. A impugnante destaca que a referida orientação estabelece, como regra geral, a utilização do critério de julgamento por técnica e preço e, para contratações cujo valor estimado ultrapasse o limite previsto no artigo 37, § 2º, da Lei nº 14.133/2021, determina a adoção obrigatória dos critérios de melhor técnica ou técnica e preço, vedando a utilização exclusiva do menor preço.

A impugnante também contesta a justificativa apresentada no Termo de Referência para adoção do critério de menor preço. Segundo o documento, a Administração fundamentou sua escolha na inexistência de liberdade metodológica relevante ou de soluções técnicas alternativas que permitissem comparação qualitativa entre as propostas. A empresa argumenta que tal entendimento restringe indevidamente o alcance da legislação, pois a caracterização de um serviço técnico especializado não depende da possibilidade de alteração do projeto ou da apresentação de soluções distintas para a obra. Sustenta que a diferenciação técnica pode ser verificada por diversos aspectos relacionados à forma de execução dos serviços de supervisão e fiscalização, tais como metodologia de gerenciamento, processos de controle, sistemas de monitoramento, gestão de riscos e qualificação da equipe técnica.

Outro ponto levantado refere-se à efetiva existência de diferenciação técnica entre os licitantes. A impugnante defende que empresas distintas possuem níveis diversos de experiência, maturidade organizacional, qualificação profissional, capacidade gerencial e sistemas de gestão da qualidade, fatores que impactam diretamente a eficiência da fiscalização e do gerenciamento da obra. Segundo sua tese, a própria exigência editalícia de qualificação técnico-operacional e técnico-profissional evidencia o reconhecimento, pela Administração, de que as empresas não possuem desempenho equivalente, razão pela qual seria incoerente considerar tais diferenças apenas para fins de habilitação e ignorá-las na etapa de julgamento das propostas.

Diante desses fundamentos, a impugnante requer o reconhecimento de que o objeto licitado constitui serviço de engenharia consultiva enquadrado no artigo 6º, inciso XVIII, alínea “d”, da Lei nº 14.133/2021; a aplicação da disciplina prevista no artigo 37, § 2º, da mesma lei, em conjunto com a Orientação Normativa AGU nº 107/2026; a declaração de invalidade da justificativa utilizada para adoção do critério de menor preço; a alteração do critério de julgamento para melhor técnica ou técnica e preço; e, por consequência, a republicação do edital com reabertura dos prazos para apresentação das propostas.

b) Dos fatos e alegações apresentados pela impugnante Prosul

A impugnação empresa Prosul também questiona, a legalidade da adoção do critério de julgamento pelo menor preço na Concorrência Eletrônica nº 0094/2026, destinada à contratação de empresa para prestação de serviços de coordenação, supervisão, controle e apoio à fiscalização das obras remanescentes de implantação e pavimentação da Rodovia SC-

281, sustentando que o objeto possui natureza predominantemente intelectual e elevada complexidade técnica, o que exigiria a utilização do critério de julgamento técnica e preço.

Segundo a impugnante, embora o Estudo Técnico Preliminar (ETP) tenha concluído pela adoção do menor preço, o próprio conteúdo técnico dos documentos de planejamento demonstra que a futura contratada exercerá atividades especializadas de engenharia consultiva, envolvendo coordenação multidisciplinar, supervisão técnica permanente, controle tecnológico, emissão de pareceres e apoio à tomada de decisões da fiscalização, circunstâncias que evidenciariam a relevância da qualidade técnica das propostas para o adequado atendimento do interesse público. Alega, portanto, existir incompatibilidade entre as características do objeto e o critério de julgamento adotado pela Administração.

A empresa sustenta que o ETP e o Termo de Referência descrevem um empreendimento de elevada complexidade, abrangendo diversas disciplinas da engenharia, tais como terraplenagem, pavimentação, drenagem, obras de arte correntes e especiais, contenções, sinalização, iluminação e aspectos ambientais, exigindo integração permanente entre equipes multidisciplinares e capacidade técnica especializada para acompanhamento da execução contratual. Na visão da impugnante, tais características afastariam o enquadramento do objeto como serviço passível de seleção exclusivamente pelo menor preço.

Outro ponto destacado refere-se à natureza das atribuições da futura contratada. A impugnante argumenta que os serviços não se limitam à fiscalização operacional da obra, mas envolvem atividades de coordenação, supervisão, controle e fornecimento de subsídios técnicos à Administração, exigindo permanente emissão de juízos técnicos, análises especializadas, interpretação de projetos, avaliação de procedimentos executivos e elaboração de pareceres técnicos. Segundo a empresa, tais atividades caracterizam prestação de engenharia consultiva especializada, cuja qualidade varia conforme a metodologia empregada, a experiência da equipe e a capacidade técnica da contratada.

A impugnante também sustenta que o próprio planejamento da contratação reconhece a importância de aspectos qualitativos, ao exigir demonstração de conhecimento do objeto, metodologia de execução, programa de trabalho e definição dos produtos a serem entregues. Argumenta que, se tais elementos são considerados relevantes para o sucesso da contratação, deveriam igualmente ser avaliados na fase de julgamento das propostas, o que não ocorre quando adotado exclusivamente o critério de menor preço.

No campo jurídico, a empresa fundamenta seu pedido principalmente nos arts. 6º, inciso XVIII, alínea “d”, e 36 da Lei nº 14.133/2021. Defende que os serviços licitados

enquadram-se como serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, por envolverem fiscalização, supervisão e gerenciamento de obras de engenharia. Sustenta ainda que, diante da relevância da qualidade técnica das propostas para a execução contratual, a Lei de Licitações impõe a utilização do critério de julgamento por técnica e preço.

Como reforço argumentativo, a impugnante cita precedente recente do DNIT, no qual uma licitação para contratação de serviços de supervisão de obras rodoviárias inicialmente estruturada com julgamento pelo menor preço teria sido revista pela Administração Federal, culminando na revogação do certame e na adoção da modalidade concorrência com julgamento por técnica e preço, após reavaliação do enquadramento jurídico do objeto. Alega que, embora o precedente não possua caráter vinculante, demonstra tendência administrativa de reconhecer a natureza especializada desses serviços.

A PROSUL também invoca o princípio da coerência administrativa, argumentando que a própria Secretaria de Estado da Infraestrutura e Mobilidade teria promovido, em certames anteriores destinados à contratação de serviços semelhantes de supervisão rodoviária, licitações utilizando o critério de julgamento técnica e preço. Nesse contexto, sustenta que eventual alteração de entendimento exigiria motivação específica e fundamentação técnica suficiente, o que, segundo a impugnante, não teria ocorrido no presente procedimento.

Por fim, a empresa requer o reconhecimento da inadequação do critério de julgamento exclusivamente pelo menor preço, o reconhecimento da elevada complexidade técnica do objeto, a retificação do edital para adoção do critério de julgamento por técnica e preço e a consequente republicação do instrumento convocatório com reabertura integral dos prazos legais

III – Dos esclarecimentos

Análise e Resposta às impugnações Nova Engenharia S.A. e Prosul – Projetos, Supervisão e Planejamento LTDA. realizada pela SIE/GELIC.

Em resposta aos pedidos de impugnações das empresas **Nova Engenharia S.A. e Prosul Projetos, Supervisão e Planejamento Ltda**, referente ao edital CE nº 0094/2026, informamos que consta no próprio processo SIE 00030790/2025 (folhas 0112 a 0144) **Decisão nº 1722/2024** do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, nos seguintes termos:

- Nas licitações para contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, não há vinculação tácita ao critério de técnica e preço. Cabe ao Estudo Técnico Preliminar detalhar e demonstrar, em cada caso concreto, que a avaliação e ponderação da qualidade técnica das propostas que

superarem os requisitos mínimos estabelecidos no edital são relevantes aos fins pretendidos nas licitações, conforme estabelece o art. 36, §1º, da Lei n. 14.133/2021;

- Os serviços que se enquadrarem na nomenclatura das alíneas “a”, “d” e “h” do inciso XVIII do caput do art. 6º da Lei n. 14.133/2021 podem ou não ser considerados de natureza predominantemente intelectual. Assim, a subsunção ao art. 37, § 2º, da Lei n. 14.133/2021 pode ou não ocorrer, não sendo automática a escolha pelo critério de técnica e preço. A caracterização da natureza preponderantemente intelectual deve ser verificada no caso concreto, considerando a complexidade e o contexto de cada situação, e demonstrada no Estudo Técnico Preliminar. Essa verificação deve considerar, sobretudo, quando as entregas afetas à contratação têm seus parâmetros de qualidade definidos em normas técnicas daquele ramo de negócio, com produtos padronizados, para os quais não reste demonstrada possibilidade ou vantagem de atuação diversa daquela objetivamente definida no edital, sem margem ou variações técnicas significativas que indiquem benefícios para avaliação qualitativa das propostas.

Conforme pacificado pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina na Decisão nº 1722/2024, não existe vinculação automática ou obrigação legal de se adotar o critério de Técnica e Preço para serviços de engenharia consultiva. A lei confere à Administração a discricionariedade motivada para escolher o modelo de julgamento, desde que a decisão seja devidamente fundamentada no Estudo Técnico Preliminar (ETP).

No caso deste certame, o Estudo Técnico Preliminar – ETP e o Termo de Referência, elaborados pelo técnico da Diretoria de Fiscalização de Obras de Infraestrutura – DFIS, justificaram que a contratação em questão estabelece de forma detalhada:

- o objeto da supervisão (coordenação, supervisão, controle e subsídios à fiscalização);
- as especificações técnicas obrigatórias a serem observadas (DER-SC, DNIT, ABNT etc.);
- as atribuições exatas da supervisora, incluindo controle tecnológico, ensaios, topografia, medições, relatórios e fiscalização;
- a estrutura mínima a ser mobilizada;
- os modelos de relatórios, controle de qualidade e “as built”;
- a obrigatoriedade de cumprimento das normas DNIT 011/2004-PRO (PGQ).

Também foi mencionado no ETP e no Termo de Referência, que as normas técnicas aplicáveis já estão previamente definidas; os métodos de controle e ensaios são determinados pelas normas da SIE e, subsidiariamente, do DNIT; as atribuições da supervisora estão exhaustivamente descritas; e há delimitação de como devem ser realizados os ensaios, medições, controles e relatórios.

Ademais, consta no ETP e no Termo de Referência as demais justificativas, elaboradas pela área técnica da DFIS, para a escolha do critério de julgamento adotado:

“Assim, não há liberdade metodológica relevante para o licitante propor técnica alternativa que gere vantagem comparativa objetiva à Administração. Não se caracteriza predominância intelectual apta a justificar a obrigatoriedade do critério técnica e preço, que tem como fundamento a comparação entre diferentes soluções técnicas apresentadas pelos licitantes, permitindo à Administração escolher aquela que melhor atenda ao interesse público.

Ainda que haja intelectualidade na atuação dos profissionais (engenheiro residente, laboratorista, topógrafo), tal intelectualidade é inerente ao exercício da profissão, não se convertendo em pluralidade de soluções técnicas comparáveis entre licitantes. O próprio processo já estabelece critérios rigorosos de qualificação técnica, por meio da exigência de atestados com CAT, da exigência de profissional engenheiro residente com experiência comprovada e da obrigatoriedade de permanência integral de laboratorista e topógrafo. Essas exigências já asseguram que apenas empresas com capacidade técnica comprovada participem do certame.

Assim, a qualificação técnica mínima é suficiente para garantir a adequada execução contratual, não sendo necessária ponderação qualitativa adicional para além da habilitação.”

IV - DECISÃO EMITIDA PELA AUTORIDADE MÁXIMA DA SECRETARIA DE INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA – SIE

Acolho o parecer técnico da SIE/GELIC decidindo pelo **INDEFERIMENTO** das impugnações interpostas pelas empresas Nova Engenharia S.A. e Prosul – Projetos, Supervisão e Planejamento LTDA., mantendo o edital em comento.

Florianópolis, 20 de julho de 2026.

Ricardo Euclides Grando
Secretaria de Estado da Infraestrutura e Mobilidade



Assinaturas do documento



Código para verificação: **97RS5Y9K**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



RICARDO EUCLIDES GRANDO (CPF: 493.XXX.229-XX) em 20/07/2026 às 17:26:40

Emitido por: "SGP-e", emitido em 16/11/2022 - 11:59:21 e válido até 16/11/2122 - 11:59:21.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0IFXzY5NjVfMDAwMzA3OTBfMzA3OTRfMjAyNV85N1JTNVh5S2w==> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SIE 00030790/2025** e o código **97RS5Y9K** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.