



ESTADO DE GOIÁS
AGÊNCIA GOIANA DE HABITAÇÃO S/A
NÚCLEO DE COMPRAS E CONTRATAÇÕES

DECISÃO Nº 001 DE IMPUGNAÇÃO/2026/AGEHAB/NACC-20031

PROCESSO Nº 202500031011302

IMPUGNANTE: SINDICATO NACIONAL DAS EMPRESAS DE ARQUITETURA E ENGENHARIA CONSULTIVA - SINAENCO

OBJETO DA LICITAÇÃO: FUTURA E EVENTUAL CONTRATAÇÃO DE EMPRESAS ESPECIALIZADAS DE ENGENHARIA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS DE SUPERVISÃO E APOIO À FISCALIZAÇÃO DAS OBRAS NO ÂMBITO DOS PROGRAMAS HABITACIONAIS DESENVOLVIDOS PELA AGÊNCIA GOIANA DE HABITAÇÃO S/A - AGEHAB, EM DIVERSOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE GOIÁS, DE ACORDO COM AS ESPECIFICAÇÕES, QUANTITATIVOS E CONDIÇÕES RELACIONADAS NO ANEXO I DESTE EDITAL, DIVIDIDOS EM 20 LOTES.

1. DO PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO

1.1. O Sindicato Nacional das Empresas de Arquitetura e Engenharia Consultiva - Sinaenco, apresentou impugnação ao Edital do Pregão Eletrônico SRP nº 004/2026, sob a alegação de que os serviços a serem contratados são técnicos e especializados, o que por si só já compromete a possibilidade de serem licitados por pregão pelo critério de menor preço ou maior desconto e para fins de registro de preço.

2. DA TEMPESTIVIDADE

Conforme dispõe o item 10.1 do Edital, "Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar o Edital de licitação por irregularidades ou solicitar esclarecimentos sobre os seus termos, e o pedido deve ocorrer em até 3 (três) dias úteis, antes da data fixada para a abertura da sessão pública, em campo próprio do sistema eletrônico."

Observa-se que a abertura da referida licitação está agendada para o dia 25/08/2026 e a peça impugnatória foi cadastrada no SISLOG em 16/08/2026, denota-se que o pedido é portanto, TEMPESTIVO.

Neste sentido, acolho a impugnação por conhecê-la tempestiva passando à análise de suas alegações no mérito.

3. DA ANÁLISE DO RECURSO

3.1. Inicialmente, recebida a peça impugnatória, foi a mesma encaminhada através do Despacho 1473 (94512243) à Diretoria de Engenharia e Obras, área demandante da contratação, para conhecimento e manifestação.

3.2. Através do Despacho 392-ASSDIRO (94565205), a Assessoria da Diretoria de Engenharia e Obras assim se manifestou:

DA IMPUGNAÇÃO

Trata-se de impugnação apresentada pelo Sindicato Nacional das Empresas de Arquitetura e Engenharia Consultiva – SINAENCO (94511816), em face do Edital do Pregão Eletrônico SRP nº 004/2026 (93851931), cujo objeto consiste na futura e eventual contratação de empresas especializadas de engenharia para prestação de serviços técnicos de supervisão e apoio à fiscalização das obras vinculadas aos programas habitacionais desenvolvidos pela AGEHAB, em diversos municípios do Estado de Goiás. O certame encontra-se estruturado em 20 (vinte) lotes.

Em síntese, a impugnante sustenta que os serviços objeto da contratação possuem natureza predominantemente intelectual, especialmente por envolverem atividades de supervisão e fiscalização de obras, razão pela qual entende inadequada a utilização da modalidade pregão, bem como do critério de julgamento pelo maior desconto.

A impugnante também questiona a utilização do Sistema de Registro de Preços e sustenta a necessidade de adoção de critério de julgamento que contemple a avaliação técnica das propostas.

Para fundamentar sua pretensão, invoca dispositivos da Lei Federal nº 14.133/2021 e precedentes do Tribunal de Contas da União, especialmente o Acórdão nº 1.217/2024-TCU-Plenário, proferido no TC 039.061/2023-0, além de estudo jurídico acerca da aplicação de dispositivos da Lei nº 14.133/2021 às empresas estatais submetidas à Lei nº 13.303/2016.

Passa-se à análise dos aspectos técnicos relacionados à modelagem do objeto, sem prejuízo da posterior apreciação, pela unidade jurídica competente, das questões estritamente jurídicas suscitadas na impugnação.

DA CARACTERIZAÇÃO CONCRETA DO OBJETO

A alegação da impugnante parte da premissa de que a realização de atividades de supervisão e fiscalização de obras conduz, necessariamente, à classificação do objeto como serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual e, por consequência, à impossibilidade de utilização do pregão.

Do ponto de vista técnico, contudo, a natureza profissional da atividade não deve ser confundida, automaticamente, com a forma concreta de execução do objeto contratado.

A caracterização concreta do objeto deve considerar a forma como o serviço foi estruturado pela Administração, especialmente o grau de padronização, a existência de parâmetros previamente definidos, a possibilidade de especificação objetiva das obrigações e a forma de aferição dos produtos e resultados.

No presente caso, os serviços a serem contratados consistem na supervisão, acompanhamento e fiscalização da execução de unidades habitacionais térreas unifamiliares, cujas características construtivas, projetos, especificações, quantitativos, cronogramas e demais documentos de referência são previamente estabelecidos pela Administração.

O programa habitacional contempla mais de um projeto padrão de unidade habitacional térrea unifamiliar. Entretanto, em cada módulo habitacional, as unidades são executadas segundo o mesmo projeto padrão correspondente, ressalvadas as unidades adaptadas às condições de acessibilidade destinadas a pessoas com deficiência e idosos.

Essa característica confere ao objeto relevante grau de padronização e repetitividade, especialmente quando comparado a contratações que envolvam concepção de soluções de engenharia individualizadas, desenvolvimento de projetos multidisciplinares ou empreendimentos cuja solução técnica dependa de elevada carga de criação e subjetividade.

As atividades da empresa supervisora, portanto, não envolvem a concepção de novos projetos ou o desenvolvimento de soluções construtivas singulares, mas o acompanhamento da execução de soluções previamente estabelecidas pela Administração, mediante verificação de sua conformidade com os projetos, especificações, normas técnicas, quantitativos, cronogramas e demais parâmetros contratuais.

Consistem, predominantemente, no acompanhamento da execução das soluções previamente estabelecidas pela Administração, mediante verificação de sua conformidade com projetos, especificações, normas técnicas, quantitativos, cronogramas e demais parâmetros contratuais.

As obras do Programa "Casas a Custo Zero" apresentam características construtivas padronizadas e utilizam sistema construtivo em parede de concreto, circunstâncias que contribuem para a definição prévia dos procedimentos e parâmetros de acompanhamento.

A área técnica registra, ainda, que as obras do programa foram avaliadas à luz da Nota Técnica IBR 001/2021 – Revisão 2025 (<https://ibraop.org.br/notas-tecnicas/>), sendo consideradas compatíveis com a definição ali adotada para obras comuns, em razão das características construtivas, do grau de complexidade e dos métodos construtivos empregados. Essa referência, contudo, é utilizada como elemento técnico de caracterização das obras e não como fundamento jurídico autônomo para definir a modalidade licitatória da presente contratação.

DA PADRONIZAÇÃO DOS PRODUTOS E CRITÉRIOS DE EXECUÇÃO

A objetividade do objeto também decorre da forma como o Termo de Referência disciplina os produtos a serem entregues.

O objeto foi estruturado em três produtos:

- a) Produto 1 – Relatório Técnico de Acompanhamento de Obra;
- b) Produto 2 – Relatório Técnico de Acompanhamento de Obra – Adicional;
- c) Produto 3 – Serviços Topográficos.

O Produto 1 compreende, entre outras atividades, acompanhamento diário *in loco*, conferência de serviços e quantitativos, verificação de conformidade com projetos, especificações, orçamento, cronograma e prazo contratual, além da elaboração de relatórios e registros técnicos.

Os relatórios, registros, levantamentos e documentação fotográfica possuem padrão e periodicidade previamente definidos, sendo estabelecido, inclusive, que os relatórios do Produto 1 deverão observar a documentação padrão disponibilizada pela AGEHAB.

A contratação não foi estruturada para que a empresa contratada desenvolva solução técnica aberta ou escolha, de forma discricionária, metodologia singular para cada empreendimento.

Ao contrário, os produtos, procedimentos, padrões documentais, periodicidade e resultados esperados são previamente delimitados, permitindo sua verificação e medição pela Administração.

A existência de relatórios técnicos e de registros produzidos por profissionais habilitados não constitui, isoladamente, elemento suficiente para concluir que todo o objeto possua natureza predominantemente intelectual.

A questão deve ser examinada a partir do conjunto das atividades que integram efetivamente o objeto.

O próprio TCU já reconheceu a possibilidade de contratação mediante pregão de serviços de apoio à fiscalização que envolvem atividades de acompanhamento e produção de informações e registros técnicos.

DA EXISTÊNCIA DE ATIVIDADES QUE EXIGEM ANÁLISE TÉCNICA

Importa registrar, contudo, que a AGEHAB não desconsidera que o objeto exige conhecimento técnico, julgamento profissional e responsabilidade técnica.

O Termo de Referência prevê atividades como elaboração de medições, análise de quantitativos, apoio em adequações de projetos, elaboração de documentos técnicos e suporte a alterações contratuais.

Essas atividades exigem profissionais habilitados e responsabilidade técnica.

Todavia, sua realização encontra-se vinculada:

- d) aos projetos e especificações previamente fornecidos;
- e) ao contrato da executora;
- f) ao cronograma físico-financeiro;
- g) ao eventograma;
- h) às normas técnicas aplicáveis;
- i) às diretrizes da AGEHAB;
- j) aos modelos e padrões documentais estabelecidos pela Agência.

Portanto, embora exista componente técnico e profissional na execução dos serviços, há também significativo grau de objetivação das atividades e dos produtos, circunstância que deve ser considerada na avaliação da natureza jurídica do objeto.

DA RESPONSABILIDADE TÉCNICA

A impugnante relaciona a exigência de profissionais habilitados, ART/RRT e responsabilidade técnica à natureza predominantemente intelectual do objeto.

Sob o aspecto técnico, essa associação não é suficiente, isoladamente, para essa conclusão.

A exigência de engenheiros, arquitetos, técnicos e respectivos registros de responsabilidade técnica decorre da necessidade de que atividades profissionais de engenharia sejam realizadas por pessoas legalmente habilitadas.

No presente caso, o Termo de Referência estabelece expressamente a necessidade de engenheiro civil/arquiteto residente responsável pela supervisão e acompanhamento diário *in loco*, além de coordenador e, quando necessário, técnico de edificações.

A exigência de habilitação profissional, portanto, assegura a regularidade e a responsabilidade técnica da execução dos serviços, mas não constitui, por si só, elemento determinante da modalidade licitatória ou do critério de julgamento.

Conforme reconhecido pelo TCU, serviços de engenharia que demandam conhecimento técnico e responsabilidade profissional podem ser contratados mediante pregão quando seus padrões de desempenho e qualidade forem objetivamente definidos.

DA JURISPRUDÊNCIA SOBRE A UTILIZAÇÃO DO PREGÃO PARA SERVIÇOS DE SUPERVISÃO E FISCALIZAÇÃO

A jurisprudência dos Tribunais de Contas demonstra que a possibilidade de utilização do pregão para serviços de supervisão, fiscalização e gerenciamento de obras não é afastada simplesmente pelo fato de se tratar de atividade técnica de engenharia.

O Acórdão nº 3341/2012-TCU-Plenário, examinou contratação destinada à supervisão de obras e reconheceu a possibilidade de utilização do pregão quando os padrões de desempenho e qualidade puderem ser objetivamente definidos ([TCU – Acórdão nº 3341/2012-Plenário](#)).

“Os serviços de supervisão de obras devem, em regra, ser licitados na modalidade pregão, uma vez que seus padrões de desempenho e qualidade podem ser, na maioria das vezes, objetivamente definidos por meio de especificações usuais no mercado.”

No mesmo sentido, o Acórdão nº 2899/2012-TCU-Plenário reconheceu a possibilidade de utilização do pregão para contratação de serviço técnico de apoio à fiscalização de projetos executivos e de execução de obras de engenharia. O entendimento foi posteriormente considerado pelo TCU na consolidação de sua jurisprudência sobre o tema. ([TCU – Acórdão nº 2899/2012-Plenário](#))

O Acórdão nº 713/2019-TCU-Plenário, o Tribunal reiterou o entendimento de que os serviços de fiscalização, supervisão e gerenciamento de obras podem, em regra, ser considerados serviços comuns, determinando, para a contratação de serviços de supervisão e consultoria, a adoção do pregão quando os serviços puderem ser suficientemente especificados, ressalvadas situações excepcionais. ([TCU – Acórdão nº 713/2019-Plenário](#)).

Também no Acórdão nº 3395/2015-TCU-Plenário, o TCU consignou que, ([TCU – Acórdão nº 3395/2015-Plenário](#)):

“São considerados serviços comuns, tornando viável a utilização do pregão para sua contratação, os serviços de gerenciamento de obras, desde que possuam padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos no edital de licitação, por meio de especificações usuais no mercado.”

Esses precedentes demonstram que a mera natureza técnica ou a exigência de profissionais habilitados não são suficientes, isoladamente, para afastar a possibilidade de objetivação do serviço.

Todavia, deve-se reconhecer que a jurisprudência posterior à Lei nº 14.133/2021 introduziu questão adicional, especialmente quanto ao enquadramento dos serviços previstos no art. 6º, XVIII, da referida Lei como serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e às consequências desse enquadramento sobre o critério de julgamento.

Nesse sentido, o Acórdão nº 2381/2024-TCU-Plenário estabeleceu entendimento de que, para os serviços previstos no art. 6º, XVIII, alíneas "a", "d" e "h", da Lei nº 14.133/2021, quando ultrapassado o limite previsto no art. 37, § 2º, deve ser adotado o critério de melhor técnica ou técnica e preço. ([TCU - Acórdão nº 2381/2024-Plenário](#)).

Por outro lado, o próprio debate posterior no âmbito do TCU evidencia que a classificação de um serviço listado no art. 6º, XVIII, como predominantemente intelectual deve considerar as características concretas da contratação, havendo entendimento no Tribunal no sentido de que a presunção decorrente do rol legal não necessariamente elimina a análise do objeto concreto

Assim, a área técnica entende que a jurisprudência não deve ser apresentada de forma simplificada como sendo unicamente favorável ou contrária ao pregão.

O ponto central é verificar se, diante das características concretas da contratação da AGEHAB, os serviços objeto do certame possuem ou não natureza predominantemente intelectual para os efeitos jurídicos pretendidos pela impugnante.

DO ACÓRDÃO Nº 1217/2024-TCU-PLENÁRIO – TC 039.061/2023-0

A impugnante cita o Acórdão nº 1217/2024-TCU-Plenário para sustentar sua tese. O precedente deve ser analisado considerando-se as características específicas do objeto nele examinado.

O processo tratava da contratação, pela Universidade Federal Rural de Pernambuco – UFRPE, de serviços de engenharia destinados a planejamento, levantamentos, ensaios e elaboração de projetos executivos de engenharia e arquitetura para construção de campus universitário, portanto, o objeto envolvia atividades relacionadas à concepção e desenvolvimento da própria solução de engenharia, diferentemente do presente certame, em que os projetos das unidades habitacionais já estão previamente definidos e se contrata sua supervisão e acompanhamento durante a execução.

O objeto, portanto, envolvia atividades relacionadas à concepção e desenvolvimento da própria solução de engenharia, diferentemente da presente contratação, na qual os projetos das unidades habitacionais já se encontram previamente definidos e a contratada é responsável por sua supervisão e acompanhamento durante a execução.

Além disso, o Acórdão nº 1217/2024 referendou medida cautelar, não constituindo o julgamento definitivo do mérito.

Posteriormente, no mesmo processo, o TCU proferiu o Acórdão nº 2381/2024-Plenário, julgando a denúncia parcialmente procedente e revogando a cautelar anteriormente referendada. Naquele caso específico, a irregularidade reconhecida pelo Tribunal estava relacionada à não utilização do critério de técnica e preço para contratação enquadrada como serviço técnico especializado de natureza eminentemente intelectual, em razão das características e do valor daquele objeto.

Assim, o referido precedente não permite concluir que todo serviço de supervisão de obras seja, necessariamente, serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual. A classificação deve considerar as características concretas do objeto.

No presente caso, a padronização dos projetos, a repetitividade das unidades dentro de cada módulo, a baixa complexidade construtiva e a definição objetiva das atividades e produtos de supervisão constituem elementos que diferenciam substancialmente a contratação daquela examinada pelo TCU no TC 039.061/2023-0.

DA JURISPRUDÊNCIA DO TCE-ES

O entendimento encontra respaldo, ainda, no Acórdão TC-1038/2024 do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, que examinou contratação, mediante pregão, de serviços de engenharia consultiva para supervisão e consultoria de obras.

Na ocasião, o TCE-ES concluiu pela regularidade da modalidade, consignando que os serviços de supervisão e consultoria de obras podem ser classificados como comuns quando seus padrões de qualidade e desempenho estiverem objetivamente definidos.

O precedente é especialmente pertinente por tratar de objeto de natureza semelhante e por reafirmar, em contexto normativo mais recente, a orientação já consolidada pelo TCU. ([TCE-ES – Acórdão TC-1038/2024](#)).

Dessa forma, a alegação de que a simples denominação “supervisão” ou a necessidade de conhecimento especializado afastaria automaticamente o pregão não encontra respaldo na jurisprudência dos Tribunais de Contas.

No caso concreto, a padronização das unidades dentro de cada módulo, a baixa complexidade construtiva, a prévia definição dos projetos e especificações e a objetividade dos produtos e relatórios previstos no Termo de Referência demonstram que os padrões de desempenho e qualidade podem ser previamente estabelecidos e posteriormente aferidos pela Administração.

DA RELAÇÃO ENTRE A SUPERVISÃO E OS CONTRATOS DAS OBRAS

A supervisão não constitui contratação autônoma e abstrata de consultoria. Sua demanda decorre diretamente da existência de obras contratadas ou a contratar e dos respectivos módulos, cronogramas e frentes de serviço.

O Termo de Referência estabelece que a demanda pelo Produto 1 deve estar vinculada à contratação prévia da empresa executora e que a contratação da supervisão ocorrerá quando necessária e autorizada pela AGEHAB, mediante ordem de serviço.

Essa estrutura decorre do próprio modelo de contratação das obras habitacionais, onde o Edital de Chamamento Público nº 001/2025 estabelece a organização das demandas por município e módulos e vincula a execução das unidades habitacionais aos instrumentos celebrados com os municípios.

O edital das obras também estabelece o eventograma, composto pelas regras e critérios de medição das etapas da obra.

Consequentemente, a cadeia operacional é:

demanda municipal → módulo de construção → contratação da executora → contrato/projeto/orçamento/cronograma/eventograma → necessidade de supervisão → ordem de serviço da supervisora → acompanhamento e medição.

Essa relação demonstra que a supervisão é diretamente condicionada à execução de obras padronizadas e previamente contratadas, e não à elaboração autônoma de soluções de engenharia pela empresa supervisora.

DA UTILIZAÇÃO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

A impugnante questiona a utilização do SRP.

Sob a perspectiva técnica, entretanto, a utilização do sistema decorre da própria impossibilidade de prever, no momento da licitação, exatamente quais obras serão supervisionadas, em que município, em que momento e em qual intensidade.

O Termo de Referência reconhece expressamente que não é possível determinar previamente a quantidade exata de obras a serem supervisionadas durante a vigência da Ata, uma vez que a demanda depende da evolução das contratações das obras, de seus cronogramas, localização e simultaneidade.

A contratação foi, portanto, estruturada para ocorrer sob demanda, com remuneração por produto entregue.

Isso não significa ausência de definição do objeto, ao contrário, o objeto está previamente definido, sendo variável apenas a quantidade e o momento de sua utilização.

A característica é especialmente relevante diante da atuação da AGEHAB em 246 municípios, da distribuição territorial das obras e da dependência da contratação e execução dos empreendimentos pelas empresas executoras.

Sob o aspecto técnico, portanto, há justificativa para o modelo de contratação sob demanda.

DO CRITÉRIO DE JULGAMENTO PELO MAIOR DESCONTO

A impugnante sustenta que o critério de julgamento pelo maior desconto seria inadequado, defendendo a adoção de técnica e preço, sob o argumento de que o objeto constitui serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual.

Sob o aspecto técnico e econômico, o critério de maior desconto apresenta aderência à modelagem do objeto.

Além disso, o próprio Regulamento Interno de Licitações, Contratos e Convênios da AGEHAB – RILCC prevê expressamente a utilização do critério de maior desconto. O art. 45, inciso II, inclui o maior desconto entre os critérios de julgamento admitidos pela Agência, enquanto o art. 47 disciplina especificamente sua aplicação às obras e serviços de engenharia.

O art. 47 estabelece, ainda, que, nas obras e serviços de engenharia, o desconto deve incidir linearmente sobre a totalidade dos itens constantes do orçamento estimado, o qual deve integrar o instrumento convocatório, condicionando sua adoção à prévia justificativa de vantajosidade.

Portanto, não há vedação no RILCC à adoção do maior desconto para serviços de engenharia. Ao contrário, o próprio Regulamento contempla expressamente essa possibilidade e estabelece os requisitos para sua utilização.

No presente caso, os preços estimativos foram elaborados com base em referências oficiais, constituindo uma mesma base de comparação para os licitantes

A escolha apresenta, sob o aspecto técnico, as seguintes características:

- k) mesma base de comparação: todos os licitantes disputam sobre os mesmos produtos e preços referenciais;
- l) uniformidade: o desconto é aplicado linearmente;
- m) objetividade: a Administração não precisa comparar metodologias particulares de composição de preços apresentadas por cada licitante;
- n) compatibilidade com a execução sob demanda: os preços unitários permanecem previamente registrados, enquanto os quantitativos efetivamente contratados podem variar.

A qualidade dos serviços, por sua vez, não decorre do critério econômico isoladamente, mas é controlada pelas exigências de habilitação, requisitos técnicos, obrigações contratuais, fiscalização da execução, critérios de aceitação dos produtos e mecanismos de medição e pagamento previstos no Termo de Referência.

Portanto, sob o aspecto técnico e econômico, não se identifica incompatibilidade entre a estrutura do objeto e a adoção do maior desconto.

Todavia, a conclusão jurídica acerca da manutenção do critério de julgamento depende do enquadramento do objeto e da interpretação do regime jurídico aplicável à AGEHAB.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, sob o aspecto técnico, não se acolhe a alegação de que os serviços objeto do certame sejam, por sua própria natureza, serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual incompatíveis com a modalidade pregão.

A jurisprudência do TCU, especialmente os Acórdãos nº 3341/2012, 2899/2012, 3395/2015 e 713/2019-Plenário, bem como o Acórdão TC-1038/2024-TCE-ES, admite a utilização do pregão para serviços de supervisão, fiscalização e gerenciamento de obras quando seus padrões de desempenho e qualidade puderem ser objetivamente definidos.

A contratação apresenta características concretas que favorecem a objetivação dos serviços, especialmente:

- o) unidades habitacionais térreas e unifamiliares;
- p) projetos padrão previamente definidos;
- q) repetitividade das unidades dentro dos módulos;
- r) sistema construtivo previamente estabelecido;
- s) escopo dos serviços previamente delimitado;
- t) produtos padronizados;
- u) periodicidade definida;
- v) modelos documentais estabelecidos;
- w) critérios objetivos de medição e pagamento;
- x) vinculação da supervisão aos contratos das empresas executoras.

Dessa forma, sob o aspecto técnico, não se identifica fundamento para acolhimento da impugnação quanto à inadequação da modalidade pregão.

Considerando, contudo, que a impugnante fundamenta sua pretensão em dispositivos da Lei Federal nº 14.133/2021, especialmente aqueles relacionados à classificação dos serviços e à modalidade licitatória, e tendo em vista o regime jurídico próprio aplicável à AGEHAB, encaminhem-se os autos à unidade jurídica competente para manifestação quanto aos aspectos jurídicos suscitados na impugnação, em especial quanto à incidência e à interpretação dos dispositivos da Lei nº 14.133/2021 invocados pela impugnante, bem como sua compatibilidade com a Lei nº 13.303/2016 e com o Regulamento Interno de Licitações e Contratos da AGEHAB.

3.3. Provocada, a Procuradoria Jurídica através do Despacho 405-PJ (94626559) se expressou:

Trata-se de impugnação apresentada pelo Sindicato Nacional das Empresas de Arquitetura e Engenharia Consultiva – SINAENCO (94511816), em face do Edital do Pregão Eletrônico SRP nº 004/2026 (93851931), cujo objeto consiste na futura e eventual contratação de empresas especializadas de engenharia para prestação de serviços técnicos de supervisão e apoio à fiscalização das obras vinculadas aos programas habitacionais desenvolvidos pela AGEHAB, em diversos municípios do Estado de Goiás. O certame encontra-se estrutura em 20 (vinte) lotes.

A impugnante sustenta, em síntese, que os serviços objeto da contratação possuem natureza predominantemente intelectual, especialmente por envolverem atividades de supervisão e fiscalização de obras, nos termos da alínea "d", do inciso XVIII do art. 6º da Lei 14.133/2021, razão pela qual entende inadequada a utilização da modalidade pregão, bem como do critério de julgamento pelo maior desconto.

Os autos foram submetidos à análise da área técnica, que, por meio do Despacho nº 392/2026/AGEHAB/ASSDIRO-23483 (94565205), examinou as características concretas do objeto e concluiu que, embora os serviços demandem conhecimento técnico especializado e profissionais legalmente habilitados, **não apresentam, no caso concreto, natureza predominantemente intelectual**, em razão do significativo grau de padronização, objetividade e repetitividade que caracteriza a contratação.

Conforme consignado pela área técnica, os serviços de supervisão e fiscalização serão realizados sobre unidades habitacionais cujos projetos, especificações, quantitativos, cronogramas e demais parâmetros de

execução são previamente estabelecidos pela Administração. Ademais, os produtos a serem entregues, os procedimentos a serem observados, a periodicidade dos relatórios, os modelos documentais e os critérios de medição e pagamento encontram-se previamente definidos no Termo de Referência, permitindo que os padrões de desempenho e qualidade sejam objetivamente estabelecidos e posteriormente aferidos pela Administração.

A partir dessas premissas técnicas, passa-se à análise jurídica acerca da adequação da modalidade licitatória.

Inicialmente, cumpre registrar que a AGEHAB, na condição de empresa estatal, submete-se primordialmente ao regime jurídico estabelecido pela Lei Federal nº 13.303/2016, bem como às disposições de seu Regulamento Interno de Licitações, Contratos e Convênios – RILCC. A Lei nº 14.133/2021, portanto, não constitui o regime geral de licitações aplicável à AGEHAB, ressalvadas as hipóteses em que sua incidência decorra de remissão legislativa ou de previsão normativa específica.

Nesse contexto, o art. 32, inciso IV, da Lei nº 13.303/2016 estabelece, como diretriz das licitações promovidas pelas empresas estatais, a adoção preferencial do pregão para a aquisição de bens e serviços comuns, assim considerados aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital mediante especificações usuais de mercado.

No âmbito da AGEHAB, o RILCC igualmente contempla o pregão entre os procedimentos licitatórios admitidos pela AGEHAB, conforme disposto em seu art. 12.

Embora o dispositivo da Lei nº 13.303/2016 faça referência expressa à Lei nº 10.520/2002, posteriormente revogada pela Lei nº 14.133/2021, a revogação daquela legislação não afasta, por si só, a diretriz estabelecida no art. 32, inciso IV, da Lei das Estatais, que permanece consagrando a preferência pelo pregão para a contratação de bens e serviços comuns. Nesse sentido, a modalidade atualmente disciplinada pela Lei nº 14.133/2021 constitui o instrumento normativo vigente de regulamentação do pregão, sem prejuízo da observância do regime jurídico próprio das empresas estatais.

Por sua vez, o art. 6º, inciso XLI, da Lei nº 14.133/2021 define o pregão como modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto. O inciso XIII do mesmo artigo conceitua bens e serviços comuns como aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.

A referida Lei também estabelece, no art. 6º, inciso XXI, que os serviços de engenharia compreendem, entre outros, os serviços comuns de engenharia, definidos na alínea “a” como aqueles que tenham por objeto ações objetivamente padronizáveis em termos de desempenho e qualidade.

Desse modo, **a classificação do objeto como serviço comum de engenharia depende da análise de suas características concretas e, notadamente, da possibilidade de definição objetiva dos respectivos padrões de desempenho e qualidade.** Trata-se de questão que possui relevante conteúdo técnico, razão pela qual a manifestação da área especializada assume especial importância para o adequado enquadramento jurídico da contratação.

No caso em exame, a unidade técnica foi expressa ao concluir que o objeto apresenta características que permitem sua objetivação, destacando-se a padronização dos projetos habitacionais, a repetitividade das unidades, a utilização de sistema construtivo previamente estabelecido, a delimitação prévia do escopo dos serviços, a padronização dos produtos e relatórios, a definição de periodicidade e dos critérios de medição

e pagamento, bem como a vinculação da atividade de supervisão aos contratos, projetos, cronogramas e demais parâmetros previamente estabelecidos pela Administração.

Assim, embora as atividades de supervisão e fiscalização de obras envolvam responsabilidade técnica e exijam a atuação de profissionais habilitados, **tais circunstâncias, isoladamente consideradas, não são suficientes para afastar a possibilidade de enquadramento do objeto como serviço comum de engenharia**. O elemento determinante, para essa finalidade, é a possibilidade de estabelecimento objetivo dos padrões de desempenho e qualidade do serviço, circunstância reconhecida pela área técnica no presente caso.

É certo que o inciso XVIII do art. 6º da Lei nº 14.133/2021 inclui, entre os serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, atividades de fiscalização, supervisão e gerenciamento de obras. Todavia, a mera correspondência nominal entre as atividades previstas no dispositivo e aquelas contempladas no objeto licitado não dispensa a análise das características efetivas da contratação, sobretudo quando se discute a possibilidade de objetivação do serviço.

No caso concreto, a área técnica não identificou atividade de concepção ou desenvolvimento de soluções singulares de engenharia a cargo da futura contratada. Ao contrário, a supervisão será exercida sobre obras padronizadas, executadas segundo projetos, especificações, cronogramas, quantitativos e demais parâmetros previamente definidos pela AGEHAB. A atuação da contratada consiste, essencialmente, no acompanhamento da execução e na verificação de sua conformidade com os parâmetros estabelecidos pela Administração.

Esse aspecto também diferencia a presente contratação de objetos que envolvam a elaboração de projetos, a concepção de soluções de engenharia ou o desenvolvimento de alternativas técnicas individualizadas, nos quais a carga intelectual e a subjetividade inerentes à prestação podem assumir papel preponderante.

A propósito, a jurisprudência dos Tribunais de Contas admite, em determinadas circunstâncias, a utilização do pregão para serviços de supervisão, fiscalização e gerenciamento de obras, desde que os respectivos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos. O entendimento, portanto, não estabelece incompatibilidade automática entre atividades de supervisão de obras e a modalidade pregão, devendo ser examinadas as características específicas de cada contratação.

No mesmo sentido, o Tribunal Regional Federal da 1ª Região, em julgamento realizado em 10.04.2025, reconheceu a possibilidade de contratação, mediante pregão, de serviços de assessoramento, apoio técnico e supervisão da execução de obras quando o objeto estiver suficientemente detalhado no instrumento convocatório e seus padrões de desempenho e qualidade puderem ser objetivamente descritos. Veja-se:

APELAÇÃO CÍVEL (198): 1000114-23.2016.4.01.4000

Processo de Referência: 1000114-23.2016.4.01.4000

Relatora: DESEMBARGADORA FEDERAL ANA CAROLINA ROMAN

APELANTE: SIND NACIONAL EMPR ARQUITETURA E ENGENHARIA CONSULTIVA

APELADO: DNIT-DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAEST DE TRANSPORTES

Ementa. DIREITO ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO N.º 185/2016-18. SERVIÇOS COMUNS. SERVIÇOS DE ENGENHARIA. POSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DE COMPLEXIDADE TÉCNICA. LEGALIDADE DO EDITAL. LEI Nº 10.520/2002. DECRETO Nº 5.450/2005. SÚMULA Nº 257 DO TCU.

I. CASO EM EXAME

1. Apelação cível interposta contra sentença que denegou mandado de segurança. O impetrante buscava a nulidade do Pregão Eletrônico n.º 185/2016-18 e dos atos decorrentes, sob o fundamento de que os serviços licitados não seriam classificados como comuns e, portanto, não poderiam ser contratados por meio da

modalidade de pregão. A sentença, confirmando decisão que indeferiu a liminar, considerou legítima a utilização do pregão. O impetrante, ora apelante, alegou preliminar de nulidade da sentença por ausência de fundamentação e, no mérito, reiterou a nulidade do edital ou da subsequente contratação.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. A controvérsia dos autos consiste na alegação de nulidade do Pregão Eletrônico n.º 185/2016-18 e dos atos subsequentes, em razão da incompatibilidade do objeto licitado com a modalidade pregão.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. A preliminar de nulidade por ausência de fundamentação rejeitada. A sentença contém motivação clara e suficiente, tendo apreciado os fatos e aplicado o direito ao caso concreto.

4. O objeto do Pregão Eletrônico n.º 185/2016-18 não possui complexidade técnica incompatível com a modalidade pregão, enquadrando-se na exigência legal de bens e serviços comuns, definidos como aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente descritos no edital (aplicação da Lei nº 10.520/200, do Decreto nº 5.450/2005 e da Súmula nº 257 do Tribunal de Contas da União).

5. A jurisprudência deste Tribunal é pacífica no sentido de que a prestação de serviços de engenharia e a supervisão e acompanhamento de obras, quando detalhadamente definidos no edital, enquadram-se no conceito de serviço comum, permitindo a utilização do pregão eletrônico. (grifamos)

IV. DISPOSITIVO E TESE

6. Apelação não provida.

Diante disso, **considerando a manifestação técnica constante dos autos, segundo a qual o objeto foi estruturado de forma objetiva e padronizada e se enquadra como serviço comum de engenharia, não se identifica, sob o aspecto jurídico, impedimento à adoção da modalidade pregão.**

A propósito, a própria Lei nº 14.133/2021 estabelece que o pregão é a modalidade destinada à contratação de bens e serviços comuns, admitindo, inclusive, a adoção do **critério de julgamento pelo maior desconto**. No âmbito da AGEHAB, o RILCC também contempla expressamente esse critério de julgamento para obras e serviços de engenharia, desde que observados os requisitos regulamentares pertinentes.

Quanto à utilização do **Sistema de Registro de Preços**, igualmente não se identifica, em princípio, incompatibilidade com a modalidade escolhida, uma vez que o art. 6º, inciso XLV, da Lei nº 14.133/2021 contempla o registro formal de preços para contratações futuras, mediante licitação nas modalidades pregão ou concorrência. No caso concreto, a utilização do SRP encontra justificativa na impossibilidade de se estabelecer, previamente, o número exato de obras que demandarão supervisão, bem como o momento e a intensidade da utilização dos serviços, conforme apontado pela área técnica.

Diante do exposto, considerando as características concretas do objeto e a manifestação da área técnica constante do Despacho nº 392/2026/AGEHAB/ASSDIRO-23483 (94565205), conclui-se que os serviços de supervisão e apoio à fiscalização de obras, tal como estruturados no Termo de Referência, apresentam características compatíveis com o conceito de serviço comum de engenharia, notadamente em razão da possibilidade de definição objetiva de seus padrões de desempenho e qualidade.

Consequentemente, **não se vislumbra óbice jurídico à adoção da modalidade pregão para a contratação pretendida**, uma vez que a natureza técnica das atividades e a exigência de profissionais habilitados não afastam, por si sós, a possibilidade de sua objetivação. A conclusão decorre, sobretudo, da forma concreta como o objeto foi estruturado pela Administração, com projetos e especificações previamente definidos, atividades padronizadas, produtos delimitados e critérios objetivos de execução, medição e pagamento.

Por conseguinte, **opina-se pelo não acolhimento da impugnação quanto à alegada inadequação da modalidade pregão**, bem como, pelos fundamentos acima expostos, quanto à utilização do Sistema de Registro de Preços e ao critério de julgamento pelo maior desconto, observadas as considerações consignadas nesta manifestação.

4. DA DECISÃO DO RECURSO

Diante disso, conclui-se que o pedido de impugnação **NÃO SERÁ ACOLHIDO**, uma vez que o objeto da licitação se classifica como serviço comum de engenharia e não apresentam, no caso concreto, natureza predominantemente intelectual, sendo perfeitamente possível ser licitado através da modalidade de Pregão.

Desse modo, de acordo com a manifestação da área demandante da contratação respaldada pela Procuradoria Jurídica, entendemos não ser plausível a impugnação interposta pelo **SINDICATO NACIONAL DAS EMPRESAS DE ARQUITETURA E ENGENHARIA CONSULTIVA - SINAENCO**, vez que não reúne condições para ser conhecida.

Sendo assim, este Pregoeiro **não acolhe as razões de impugnação** apresentada, por demonstrarem ser improcedentes, de forma a não permitir a modificação no Edital do Pregão Eletrônico SRP nº 004/2026, mantendo-se a data de abertura da licitação.

AQUILINO ALVES DE MACEDO

PREGOEIRO



Documento assinado eletronicamente por **AQUILINO ALVES DE MACEDO, Chefe**, em 20/08/2026, às 14:03, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1 informando o código verificador **94629660** e o código CRC **56948637**.

ASSESSORIA DA COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO

RUA 18-A Nº 541, , - Bairro SETOR AEROPORTO - GOIANIA - GO - CEP 74070-060 - (62)3096-5000.



Referência: Processo nº 202500031011302



SEI 94629660