

JULGAMENTO DA IMPUGNAÇÃO SEI Nº 29003269/2026 - SAP.LCT

Joinville, 02 de abril de 2026.

FEITO: IMPUGNAÇÃO ADMINISTRATIVA

REFERÊNCIA: EDITAL PREGÃO ELETRÔNICO Nº 071/2026

OBJETO: CONTRATAÇÃO DE VERIFICADOR INDEPENDENTE PARA AUXILIAR A SECRETARIA DE INFRAESTRUTURA URBANA (SEINFRA) NO ACOMPANHAMENTO E FISCALIZAÇÃO DO CONTRATO DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA (PPP) DE CONCESSÃO DOS SERVIÇOS DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE JOINVILLE, BEM COMO NA AFERIÇÃO DO DESEMPENHO E DA QUALIDADE DOS SERVIÇOS PRESTADOS PELA CONCESSIONÁRIA

IMPUGNANTE: HOUER CONSULTORIA LTDA

I - DAS PRELIMINARES

Trata-se de Impugnação Administrativa interposta pela empresa HOUER CONSULTORIA LTDA, inscrita no CNPJ sob o nº 22.111.570/0001-91, contra os termos do edital Pregão Eletrônico nº 071/2026, Portal de Compras do Governo Federal nº 90071/2026, do tipo Menor Preço Global, visando a contratação de Verificador Independente para auxiliar a Secretaria de Infraestrutura Urbana (SEINFRA) no acompanhamento e fiscalização do contrato de Parceria Público-Privada (PPP) de concessão dos serviços de iluminação pública do Município de Joinville, bem como na aferição do desempenho e da qualidade dos serviços prestados pela Concessionária, conforme documento SEI nº 28977015.

II - DA TEMPESTIVIDADE

Verifica-se a tempestividade e a regularidade da presente impugnação, recebida aos 31 dias de março de 2026 às 22:58 horas, atendendo ao preconizado no art. 164 da Lei nº 14.133 de 1º de abril de 2021 e no item 12.1 do Edital.

III - DAS ALEGAÇÕES DA IMPUGNANTE

A empresa HOUER CONSULTORIA LTDA apresentou impugnação ao Edital, pelas razões abaixo sucintamente descritas.

Inicialmente, a Impugnante sustenta que a Administração optou pela modalidade de pregão eletrônico, adotando o critério de julgamento pelo menor preço global, sem justificar a escolha no Estudo Técnico Preliminar - ETP.

Prossegue argumentando que o Estudo Técnico Preliminar indica genericamente que o objeto a ser licitado trata-se de serviço comum à Unidade de Iluminação Pública da SEINFRA, carecendo de maiores especificações técnicas que demonstrem que o mesmo se caracteriza como usual de mercado.

Nesse sentido, defende a natureza intelectual do objeto, argumentando que a Administração precisa esclarecer os motivos que a fizeram escolher a modalidade pregão com o critério de julgamento pelo menor preço ao invés de outras opções, como Concorrência por técnica e preço.

Continua defendendo que o objeto pretendido não corresponde ao conceito legal de serviço comum, necessitando da utilização de regras próprias referentes a serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, por julgar que, a execução do referido objeto requer entendimento técnico, competência analítica e conhecimento metodológico, conforme observado nas especificações técnicas dispostas no Edital e seus anexos.

Argumenta ainda que, a complexidade técnica do objeto resta demonstrada, visto que, o Verificador Independente não se restringe à verificação mecânica de dados ou a fiscalização da execução

contratual, mas sim, opera sobre um sistema com a finalidade de estimar o desempenho, através de diversos preceitos, índices e parâmetros interdependentes, cuja conferência necessita de entendimento de métodos de amostragem, verificação, auditoria de dados, inspeções in loco, interpretação normativa e validação técnico operacional dos resultados.

Neste contexto, aduz que, diante da complexidade e natureza especializada do objeto, deve ser adotada a modalidade licitatória de Concorrência, sob o critério de julgamento, preferencialmente, de técnica e preço, nos termos do art. 36, §1º, I da Lei nº 14.133/2021.

Ao final requer o conhecimento e acolhimento da impugnação, bem como, o reconhecimento da ausência de justificativa técnica, jurídica e econômica para a adoção da modalidade Pregão Eletrônico e do critério de julgamento pelo menor preço global, em afronta aos arts. 5º, 18, VIII, e 29 da Lei nº 14.133/2021, com o posterior reconhecimento da inadequação da modalidade Pregão Eletrônico para a contratação do serviço que julga de natureza predominantemente intelectual; o reconhecimento de que o critério de julgamento pelo menor preço global é ilegal; a reformulação do procedimento adotado passando de Pregão Eletrônico para Concorrência; que a fase preparatória seja retomada para os ajustes apontados; e que caso não haja reforma integral do processo, que ao menos seja suspenso para as devidas regularizações apontadas.

IV - DO MÉRITO

Analisando a impugnação interposta pela empresa HOUER CONSULTORIA LTDA, sob a luz da legislação aplicável e do Edital, passamos a discorrer sobre os argumentos apresentados.

Inicialmente, importa considerar que todos os procedimentos licitatórios processados em âmbito nacional devem estar estritamente pautados na legislação e nos princípios que norteiam o processo formal de aquisição e contratação governamental.

Deste modo, cabe ressaltar que a Administração procura sempre o fim público, respeitando todos os princípios basilares da licitação e dos atos administrativos, sobretudo o princípio da legalidade, da isonomia, da vinculação ao Instrumento Convocatório e o julgamento objetivo. Tais princípios norteiam essa atividade administrativa, impossibilitando o Administrador de fazer prevalecer sua vontade pessoal, e impõem ao mesmo o dever de pautar sua conduta segundo as prescrições legais e editalícias.

Aliás, este é o ensinamento da Lei nº 14.133/21, que prescreve, *in verbis*:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do [Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 \(Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro\)](#).

Adentrando os pontos da peça impugnatória, diante das alegações da Impugnante conterem razões exclusivamente técnicas, a Pregoeira solicitou análise dos apontamentos ao setor requisitante, por meio do Memorando SEI nº 28977429 /2026- SAP.LCT.

Em resposta, a Secretaria de Infraestrutura Urbana, secretaria requisitante do processo licitatório, se manifestou por meio do Memorando SEI nº 28987959/2026 - SEINFRA.UIP, vejamos:

A insurgência da Impugnante concentra-se na classificação do serviço de Verificador Independente, sob o argumento de que a natureza técnica do objeto impediria sua caracterização como "comum". Entretanto, a Administração ratifica que o objeto deste certame se amolda perfeitamente à definição legal estabelecida pelo Art. 6º, inciso XIII, da Lei nº 14.133/2021.

De acordo com o dispositivo citado, consideram-se bens e serviços comuns aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado. No caso em tela, embora a atividade de verificação envolva conhecimentos técnicos especializados, ela se apresenta como uma atividade padronizável e rotineira.

Isso ocorre porque a eficácia da fiscalização não depende de uma metodologia subjetiva a ser criada pela contratada, mas sim da estrita observância a critérios, índices e fórmulas já consagrados e amplamente utilizados no setor de iluminação pública nacional. Portanto, a tecnicidade do serviço não se confunde com "especialidade" ou "subjetividade",

permanecendo íntegra a sua classificação como serviço comum de engenharia.

"Cada licitante poderá adotar arranjos operacionais, soluções tecnológicas, estruturas de equipe e métodos de aferição distintos, com impactos diretos na apuração dos indicadores de desempenho. Nesse contexto, a comparação exclusiva pelo preço torna -se distorcida, pois desconsidera que metodologias menos rigorosas tendem a reduzir custos à custa da qualidade técnica da fiscalização, comprometendo a própria finalidade da contratação."

Diferente do que sustenta a empresa, a metodologia de aferição do Sistema de Mensuração de Desempenho (SMD) não é uma incógnita a ser resolvida pela licitante; ao contrário, ela já se encontra detalhadamente descrita no Edital e seus anexos, seguindo as diretrizes consolidadas pelo BNDES, que se consolidou como o principal estruturador de PPPs de iluminação pública no Brasil.

A liberdade das licitantes quanto aos "arranjos operacionais" e "soluções tecnológicas" refere-se exclusivamente à eficiência interna de cada empresa (meio) e não à régua de medição (fim). Seja qual for a estrutura de equipe ou a tecnologia utilizada, o resultado da apuração dos indicadores deve ser o mesmo, uma vez que as fórmulas de cálculo, as memórias de cálculo e os critérios de inspeção são objetivos e invariáveis.

"A complexidade do objeto também se evidencia no próprio Sistema de Mensuração de Desempenho da concessão. O Anexo 8 prevê que a apuração do desempenho da concessionária depende da análise e ponderação de quatro critérios distintos, subdivididos em múltiplos índices e indicadores, com fórmulas próprias, memória de cálculo auditável, histórico evolutivo, plano de ação corretivo e inspeções amostrais. O Verificador Independente deverá analisar as informações apresentadas, promover diligências e elaborar relatório trimestral sobre o real desempenho da concessionária, inclusive com base em inspeções amostrais de qualidade e disponibilidade. Esse desenho evidencia que a utilidade da contratação está diretamente vinculada à robustez metodológica da solução e à qualidade técnica da aferição, o que enfraquece ainda mais a opção pelo julgamento exclusivamente por menor preço."

Destaque-se que, contrariamente ao que afirma a empresa, o detalhamento contido no Anexo 8 não confere ao objeto uma natureza "especial", mas, ao contrário, ratifica a sua plena objetividade. Conforme preceitua a Lei nº 14.133/2021, o serviço comum é caracterizado pela viabilidade de definição objetiva de seus padrões de desempenho e qualidade por meio de especificações usuais de mercado.

Ao estabelecer fórmulas matemáticas, índices precisos e critérios de inspeção exaustivos, a Administração eliminou qualquer margem de subjetividade ou necessidade de a contratada desenvolver metodologias próprias. O papel do Verificador Independente limita-se à conformidade (compliance) e auditoria técnica, seguindo um roteiro já consolidado pelas diretrizes do BNDES. Assim, a robustez do sistema não exige um julgamento por técnica, pois o método a ser aplicado é obrigatório e idêntico para todos os licitantes. Uma vez garantido o rigor técnico pelas cláusulas vinculantes do Edital, a disputa pelo menor preço entre empresas devidamente qualificadas assegura a proposta mais vantajosa e a eficiência da fiscalização.

"O próprio ETP registra que o Verificador Independente deverá ser pessoa jurídica com alto grau de especialização técnica, adequada organização, aparelhamento e corpo técnico e notória especialização na aferição de qualidade na prestação de serviços, além de qualificá-lo como terceiro especializado, técnico e imparcial."

É preciso pontuar que a exigência de 'alto grau de especialização' ou a qualificação como 'terceiro especializado' não transmuta, por si só, o serviço comum em serviço especial. Sob a égide da Lei nº 14.133/2021, a classificação do objeto como 'comum' vincula-se à possibilidade de os padrões de desempenho e qualidade serem objetivamente definidos no

Edital, e não à simplicidade da tarefa ou à baixa qualificação de quem a executa.

A Administração, ao exigir notória especialização e adequada estrutura no ETP, busca garantir que a futura contratada possua a expertise necessária para aplicar, com rigor e imparcialidade, a metodologia já exaustivamente padronizada pelo BNDES e detalhada neste certame. Portanto, a especialização técnica é um requisito de habilitação (capacidade do licitante) e não um indicativo de subjetividade do objeto. Uma vez que o roteiro de inspeção, as fórmulas de cálculo e os indicadores de desempenho estão previamente fixados, o serviço torna-se técnico-padronizável, sendo o Pregão a modalidade adequada para selecionar, entre os especialistas aptos, aquele que oferece a proposta mais econômica para a Administração Pública.

"Se a própria Administração reconhece que a atividade demanda alto grau de especialização técnica, experiência específica em verificação independente em PPP e/ou concessão no setor de iluminação pública, atuação em projetos com CAPEX mínimo de R\$ 30.000.000,00 e experiência em auditoria, verificação, implantação ou gerenciamento de indicadores, resta cristalino que o objeto não se submete ao conceito de serviço comum, ao menos não à primeira vista."

É necessário registrar que tal entendimento confunde os requisitos de habilitação técnica com a natureza jurídica do objeto. O fato de a Administração exigir experiência em projetos de grande vulto (CAPEX de R\$ 30 milhões) e notório saber em auditoria serve para garantir que a empresa contratada possua robustez operacional e técnica, mas não retira do serviço o seu caráter 'comum'.

Sob a ótica da Lei nº 14.133/2021, a classificação como 'serviço comum' decorre da possibilidade de se estabelecerem padrões de desempenho e qualidade de forma objetiva no Edital, o que foi plenamente atendido ao se adotar a metodologia consolidada do BNDES. A alta especialização exigida no ETP é, portanto, um critério de qualificação destinado a selecionar profissionais aptos a executar uma tarefa que, embora técnica, é padronizada e rotineira no mercado de concessões. Assim, o rigor nas exigências de habilitação visa proteger o interesse público e o Erário, garantindo que especialistas disputem o certame sob uma métrica de preço objetiva e isonômica.

Diante de todo o exposto, esta unidade técnica avalia que os argumentos apresentados pela Impugnante não encontram respaldo na sistemática estruturada para este certame. A natureza do serviço de Verificador Independente, neste contexto específico, é técnica e padronizada, uma vez que o Edital não demanda da contratada a criação de metodologias, mas sim a fiel execução de um Sistema de Mensuração de Desempenho (SMD) objetivamente detalhado e fundamentado em padrões consolidados de mercado (Modelo BNDES), e de ampla notoriedade por todas as licitantes, como parte integrante das peças técnicas que compõem o presente certame, sendo elas os Anexos VI.a e VI.b do Edital 071/2026.

A robustez técnica exigida no Termo de Referência e no ETP visa garantir a qualificação e a segurança operacional, não se confundindo com subjetividade metodológica. Portanto, tecnicamente, o objeto permanece perfeitamente enquadrado como serviço comum, sendo a modalidade de seleção pelo menor preço plenamente capaz de garantir a qualidade da fiscalização e a isonomia entre os licitantes.

Sendo esses os motivos, e considerando que resta comprovado que esta Unidade de Iluminação Pública classificou a presente contratação de forma adequada e em estrito atendimento à Lei 14.133/2021, como serviço de engenharia comum, pela sua natureza objetiva, repetitiva e amplamente utilizada no mercado de concessões, esta Seinfra se manifesta pelo não provimento do recurso apresentado pela empresa Houer Consultoria Ltda.

Assim, conforme a manifestação da Secretaria de Infraestrutura Urbana, a modalidade de Pregão Eletrônico sob o critério de julgamento de menor preço está em conformidade com a Lei nº 14.133/2021.

Nesse sentido, o art. 6º da Lei nº 14.133/2021 é claro ao regram que:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:
(...)

XXI - serviço de engenharia: toda atividade ou conjunto de atividades destinadas a obter determinada utilidade, intelectual ou material, de interesse para a Administração e que, não enquadradas no conceito de obra a que se refere o inciso XII do **caput** deste artigo, são estabelecidas, por força de lei, como privativas das profissões de arquiteto e engenheiro ou de técnicos especializados, que compreendem:

a) serviço comum de engenharia: todo serviço 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;

b) serviço especial de engenharia: aquele que, por sua alta heterogeneidade ou complexidade, não pode se enquadrar na definição constante da alínea “a” deste inciso;

(...)

XLI - pregão: 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; (grifado)

Logo, os serviços comuns de engenharia serão licitados pela modalidade de pregão, sendo que, conforme consta nos autos, a definição da modalidade foi realizada em conformidade com as características do objeto licitado.

Ademais, o Tribunal de Contas da União possui jurisprudência que corrobora com esse entendimento onde registra que *“a complexidade do objeto pretendido não é o fator decisivo para inseri-lo, ou não, no conceito de bem comum, mas, sim, o domínio do mercado sobre o objeto licitado. Assim, caso o objeto apresente características padronizadas (de desempenho e de qualidade) e o mercado domine as técnicas de sua realização, esse deverá ser classificado como bem ou serviço comum e ser utilizada de forma cogente a modalidade do pregão eletrônico”* (Acórdão nº 2.806/2014 - 1ª Câmara).

Diante do exposto, considerando a manifestação da Secretaria de Infraestrutura Urbana, a qual definiu as regras impugnadas, não assiste razão às alegações da Impugnante.

V - DA CONCLUSÃO

Nesse contexto, verifica-se serem infundadas as razões ora apresentadas pelo Impugnante, visto que não foram demonstradas irregularidades capazes de macular o procedimento licitatório, não insurgindo razões que impeçam a continuidade do edital de Pregão Eletrônico nº 071/2026.

VI - DA DECISÃO

Por todo o exposto, considerando as fundamentações aqui demonstradas e, principalmente, em homenagem aos princípios da legalidade, da razoabilidade e da eficiência, decide-se por conhecer da Impugnação e, no mérito, **INDEFERIR** as razões contidas na peça interposta pela empresa HOUER CONSULTORIA LTDA



Documento assinado eletronicamente por **Renata da Silva Aragao, Servidor(a) Público(a)**, em 06/04/2026, às 15:22, conforme a Medida Provisória nº 2.200-2, de 24/08/2001, Decreto Federal nº8.539, de 08/10/2015 e o Decreto Municipal nº 21.863, de 30/01/2014.



Documento assinado eletronicamente por **Ricardo Mafra, Secretário (a)**, em 06/04/2026, às 16:00, conforme a Medida Provisória nº 2.200-2, de 24/08/2001, Decreto Federal nº8.539, de 08/10/2015 e o Decreto Municipal nº 21.863, de 30/01/2014.



código verificador **29003269** e o código CRC **BA70E3E8**.

Avenida Hermann August Lepper, 10 - Bairro Saguáçu - CEP 89221-005 - Joinville - SC - www.joinville.sc.gov.br

25.0.294454-0

29003269v22