

Parecer Técnico

Número: 010/2026
Data: 04/03/2026
Origem: Comissão Especial de Julgamento do Edital Nº 90020/2025
Referências: Edital Nº 90020/2025 – Processo nº 59550.001065/2025-55

1.0 Objetivo

Subsidiar o julgamento da Comissão Permanente de Licitação, quanto ao recurso administrativo impetrado pela empresa COMBRASEN – COMPANHIA BRASILEIRA DE SOLUÇÕES EM ENGENHARIA LTDA., inscrita no CNPJ sob o nº 06.043.260/0001-20; datado de 23 de fevereiro de 2026, em face da decisão que a inabilitou, por ocasião da Licitação Eletrônica do Edital nº 90020/2025 – CODEVASF/5ª SR, cujo objeto é a contratação de empresa para execução das obras e serviços relativos à reforma do Mercado Público do município de São Miguel dos Campos, no estado de Alagoas.

2.0 Introdução

O presente parecer técnico restringe-se à análise técnica do recurso administrativo interposto pela empresa COMBRASEN, no que se refere à verificação do atendimento à Capacidade Técnico-Operacional, especificamente quanto à comprovação da execução do serviço “*Estrutura para galpão pré-moldado em concreto armado*”, no quantitativo mínimo de 500m², definido no Termo de Referência como parcela de maior relevância técnica e de valor significativo.

3.0 Alegações do Recurso Administrativo

A seguir, transcrevem-se alguns trechos relevantes para a compreensão do teor do recurso apresentado pela recorrente COMBRASEN, sendo que o inteiro teor do Recurso Administrativo pode ser consultado no Processo nº 59550.001065/2025-55.

“[...]”

14. Em atendimento à diligência, a Recorrente apresentou resposta técnica detalhada e devidamente fundamentada, acompanhada de documentação complementar idônea, demonstrando, de forma objetiva, que:

- i. o próprio Termo de Referência definiu como obras similares aquelas construtivamente afins às edificações, incluindo “estrutura em*

concreto armado”, sem qualquer distinção quanto ao método executivo (pré-moldado ou moldado in loco);

- ii. as CATs apresentadas comprovam a execução de galpões em concreto armado com áreas substancialmente superiores ao quantitativo mínimo exigido (500 m²), evidenciando experiência técnica em obras de tipologia idêntica e de maior escala;*
- iii. a execução de estruturas moldadas in loco envolve controle tecnológico, dimensionamento estrutural, gestão de escoramento e complexidade técnica igual ou superior à montagem de elementos pré-moldados;*

[...]

*17. No entanto, a decisão administrativa adotou interpretação restritiva da exigência editalícia, ao privilegiar a literalidade do método construtivo indicado no quadro de quantitativos, sem considerar a definição de similaridade prevista no próprio Termo de Referência. Com isso, deixou-se de observar que **a qualificação técnica operacional tem por finalidade verificar a capacidade executiva e a aptidão técnica compatível com o objeto licitado**, não se destinando a exigir identidade absoluta de método construtivo, mas **experiência comprovada em serviços de natureza e complexidade equivalentes**.*

[...]

20. A decisão administrativa fundamenta-se na premissa de que os atestados apresentados pela Recorrente demonstrariam, majoritariamente, a execução de estruturas em concreto moldadas in loco, não se verificando, segundo o entendimento adotado, comprovação específica da execução de galpão em sistema pré-moldado no quantitativo mínimo exigido pelo Termo de Referência.

21. Todavia, tal conclusão não se sustenta à luz do próprio instrumento convocatório, tampouco sob a perspectiva técnica e jurídica que rege a comprovação de capacidade técnico-operacional em licitações públicas. Explicamos:

*22. O Instrumento Convocatório, em seu **Item 9.1, alínea “c”, do Anexo I – Termo de Referência**, estabelece de forma expressa que serão considerados, para fins de qualificação técnica, atestados que comprovem a execução de atividades pertinentes e compatíveis com o objeto da licitação.*

23. A redação adotada evidencia que a exigência editalícia não se restringe à comprovação de serviços absolutamente idênticos, mas abrange aqueles que guardem compatibilidade material, técnica e operacional com o objeto licitado, desde que aptos a demonstrar a efetiva capacidade executiva da empresa, nos termos ali definidos. Veja:

	SERVIÇO	QUANTIDADE
1.0	Telhamento com telha metálica termocústica	3.500,00 m²
2.0	Piso em granilite	2.500,00 m²
3.0	Estrutura para galpão pré-moldado em concreto armado	500,00 m²
4.0	Revestimento cerâmico	1.000,00 m²

c2) Definem-se como **obras similares**: obras construtivamente afins às de edificações, incluindo alvenarias/elevações, fundação e estrutura em concreto armado, coberta, instalações elétricas e hidrossanitárias e etc.

c3) Definem-se como obras de porte e complexidade semelhantes àquelas que apresentam grandezas e **características técnicas semelhantes às descritas no Projeto Básico – Anexo V**, parte integrante deste Termo de Referência;

24. *Veja que, em nenhum momento, o edital restringiu a comprovação da capacidade técnica à identidade absoluta de método executivo, tampouco estabeleceu que apenas estruturas executadas exclusivamente em sistema pré-moldado seriam aptas a demonstrar a qualificação operacional da empresa. Ao contrário, a exigência editalícia refere-se à execução de estrutura em concreto armado para galpão, sendo o método construtivo (pré-moldado ou moldado in loco) mera técnica executiva, e não elemento essencial capaz de alterar a natureza estrutural do serviço.*

25. *Ao definir “obras construtivamente afins às de edificações, incluindo fundação e estrutura em concreto armado”, o edital expressamente reconheceu que o núcleo técnico da exigência reside na estrutura em concreto armado, não no método executivo específico adotado.*

26. *Nesse contexto, a comprovação da qualificação técnica pelas licitantes pode ser realizada por meio de **atestados que demonstrem a execução de serviços correlatos ou similares**, não sendo exigível identidade absoluta entre os serviços anteriormente prestados e o objeto licitado.*

27. *Nos termos do art. 67, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, a comprovação exigida em certames licitatórios não se limita a serviços idênticos, mas sim à demonstração de experiência em serviços **similares**, dotados de **complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior**, como se observa da redação legal:*

***Art. 67.** A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a:*

(...)

***II - certidões ou atestados**, regularmente emitidos pelo conselho profissional competente, quando for o caso, que demonstrem capacidade operacional na execução de **serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior**, bem como documentos comprobatórios emitidos na forma do § 3º do art. 88 desta Lei; (grifou-se)*

28. *Torna-se evidente que o ordenamento jurídico não condiciona a comprovação da qualificação técnico-operacional à mera reprodução nominal das expressões utilizadas no edital dentro dos atestados apresentados. A legislação não consagra a forma; consagra a aptidão efetiva, mensurável por meio da experiência prática e pregressa da licitante na execução de serviços que revelem domínio técnico real sobre as atividades exigidas na contratação.*

29. *A qualificação técnico-operacional tem por finalidade aferir a aptidão da empresa para executar o objeto contratual com segurança, qualidade e capacidade organizacional compatível. Não se destina a impor identidade absoluta entre obras*

pretéritas e o objeto licitado, sob pena de transformar o requisito técnico em barreira indevida à competitividade.

30. A Recorrente apresentou Atestado de Capacidade e Certidões de Acervo Técnico regularmente registradas que comprovam a execução de galpões com estrutura em concreto armado em áreas significativamente superiores ao mínimo exigido, evidenciando capacidade operacional compatível — e, em diversos casos, superior — à requerida.

31. Os atestados apresentados demonstram, de forma objetiva e documentalmente comprovada, a execução de obras de grande porte e elevada complexidade técnica, dentre as quais se destacam:

[...]

32. A documentação apresentada demonstra que a Recorrente possui experiência consolidada na execução de estruturas em concreto armado destinadas a edificações de grande porte, inclusive galpões e equipamentos públicos, contemplando fundações, pilares, vigas e lajes, com controle estrutural e tecnológico completo.

33. Nesse viés, do ponto de vista técnico, tanto o sistema moldado in loco quanto o sistema pré-moldado partem da mesma base estrutural, o que se altera é apenas a forma de execução — se o elemento é concretado no local ou previamente fabricado e posteriormente montado.

34. A empresa que possui experiência na execução de estruturas em concreto armado moldadas in loco detém domínio sobre os fundamentos técnicos que regem a engenharia estrutural aplicada às edificações. Tal expertise envolve o conhecimento do sistema estrutural, a adequada interpretação e execução de projetos, o atendimento às normas técnicas e o controle dos requisitos de desempenho e segurança. Esses mesmos pressupostos técnicos constituem a base da execução de estruturas em concreto pré-moldado, tratando-se, portanto, de variação de método executivo e não de alteração da natureza técnica da atividade desempenhada.

35. A diferença entre os sistemas não reside na complexidade técnica da estrutura, mas na logística de produção dos elementos. Trata-se, em essência, de variação de método construtivo, e não de alteração da natureza estrutural da obra.

*36. Pode-se fazer analogia simples: **quem possui domínio técnico para produzir integralmente uma estrutura de concreto armado no próprio canteiro — controlando cada etapa do processo — possui, por consequência lógica, capacitação técnica para executar estrutura cujos elementos já venham previamente moldados, pois os fundamentos estruturais são os mesmos.***

37. Assim, a experiência comprovada pela Recorrente em estruturas de concreto armado demonstra capacidade técnica plenamente compatível com o objeto licitado, sendo desnecessária a menção literal ao termo “pré-moldado” quando a aptidão estrutural já está materialmente demonstrada.

[...]

41. Além disso, o instrumento convocatório, ao disciplinar a qualificação técnico-operacional, estabeleceu expressamente a possibilidade de comprovação por meio de atestados de serviços similares ao objeto licitado, não restringindo a exigência a

obras idênticas ou executadas sob método construtivo específico. Trata-se de critério objetivo previamente definido no edital, que vincula tanto os licitantes quanto a Administração.

42. Nos termos do art. 5º da Lei nº 14.133/2021, a condução do procedimento licitatório deve observar, dentre outros, os princípios da vinculação ao edital e do julgamento objetivo:

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. – grifou-se.

43. O princípio da vinculação ao instrumento convocatório impõe que a Administração observe fielmente os critérios por ela própria estabelecidos. Se o edital admite a comprovação por meio de serviços similares e compatíveis, não é juridicamente possível exigir, na fase de julgamento, identidade absoluta de método construtivo ou menção literal ao termo “pré-moldado”, sob pena de inovação indevida do critério de habilitação.

44. Nesse sentido, a professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro leciona em sua obra acerca da ilegalidade da não observação do Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório. In Verbis:

Trata-se de princípio essencial cuja inobservância enseja nulidade do procedimento. Além de mencionado no art. 3º da Lei nº 8.666/93, ainda tem seu sentido explicitado, segundo o qual “a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada. – grifou-se

45. No caso concreto, a Recorrente apresentou atestados que comprovam execução de estruturas em concreto armado compatíveis com o objeto licitado, em conformidade com o conceito de atividade pertinente e similar estabelecido no edital. A desconsideração dessa documentação, com fundamento em requisito não previsto de forma expressa, afasta-se do critério editalício e compromete a objetividade do julgamento.

46. Diante desse contexto, entende-se que a decisão de inabilitação merece reavaliação, à luz dos fundamentos técnicos e jurídicos expostos, bem como dos critérios estabelecidos no próprio instrumento convocatório. Considerando a documentação apresentada, verifica-se que a Recorrente demonstrou, de forma objetiva, documental e tecnicamente fundamentada, o atendimento às exigências de qualificação técnico-operacional, inexistindo justificativa jurídica válida para sua inabilitação.

IV – PEDIDOS

47. Diante de todo o exposto, requer-se:

a) O recebimento e o conhecimento do presente Recurso Administrativo, por ser tempestivo e preencher todos os requisitos legais e editalícios;

b) O integral provimento do presente Recurso Administrativo, para que seja revista a decisão que declarou sua inabilitação, com o reconhecimento de que os atestados apresentados comprovam a qualificação técnico-operacional nos exatos termos previstos no instrumento convocatório, determinando-se, por conseguinte, sua habilitação no certame;

c) Subsidiariamente, na remotíssima hipótese de não ser este o entendimento, requer-se a remessa do presente recurso à autoridade superior competente, para que conheça do recurso e lhe dê provimento, declarando a nulidade da decisão recorrida e restabelecendo a lisura e regularidade do certame.

[...]"

4.0 Fundamentação

A recorrente, COMBRASEN, alega que teria comprovado sua Capacidade Técnica-Operacional, conforme exigido no subitem 9.1.1, alínea “c”, do Termo de Referência, nos seguintes termos:

“[...]

*c) **Capacidade Técnico Operacional:** Certidão(ões) ou Atestado(s) de capacidade técnica, em nome da empresa, exclusivamente como contratada, expedido por pessoa jurídica de direito público ou privado, acompanhado(s) da(s) respectiva(s) Certidão(ões) de Acervo Técnico – CAT – do(s) profissional(is) responsável(is) à época, devidamente registrado no CREA da região onde os serviços foram executados, ou Certidão(ões) de Acervo Operacional (CAO), que comprove que a licitante tenha executado obras e serviços de engenharia relativos à reforma de mercado público ou obras similares de porte e complexidade semelhantes ao objeto desta licitação, executadas com técnicas construtivas semelhantes ou superiores às requeridas para execução dos itens relacionados abaixo, caracterizados pelas parcelas de maior relevância técnica e de valor significativo, com os seguintes quantitativos mínimos:*

	SERVIÇO	QUANTIDADE
1.0	Telhamento com telha metálica termoacústica	3.500,00 m²
2.0	Piso em granilite	2.500,00 m²
3.0	Estrutura para galpão pré-moldado em concreto armado	500,00 m²
4.0	Revestimento cerâmico	1.000,00 m²

c1) É permitido o somatório dos quantitativos estipulados na alínea “c”, mediante comprovação em mais de um atestado;

c2) Definem-se como obras similares: obras construtivamente afins às de edificações, incluindo alvenarias/elevações, fundação e estrutura em concreto armado, coberta, instalações elétricas e hidrossanitárias e etc.

c3) Definem-se como obras de porte e complexidade semelhantes àquelas que apresentam grandezas e características técnicas semelhantes às descritas no Projeto Básico – Anexo V, parte integrante deste Termo de Referência;

[...]"

5.0 Análise Técnica

A recorrente comprovou o atendimento à Capacidade Técnico-Operacional quanto aos itens 1.0 – Telhamento com telha metálica, 2.0 – Piso em granilite e 4.0 – Revestimento cerâmico. Entretanto, não comprovou a execução do item 3.0 – Estrutura para galpão em sistema pré-moldado de concreto armado, razão pela qual foi inabilitada, tendo interposto o presente recurso com o objetivo de comprovar o atendimento a essa exigência.

A presente análise restringe-se, exclusivamente, à verificação da Capacidade Técnico-Operacional no que se refere à comprovação da execução do serviço ‘Estrutura para galpão pré-moldado em concreto armado’, no quantitativo mínimo de 500 m², definido no Termo de Referência como parcela de maior relevância técnica e de valor significativo.

5.1 Da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo

Ressalta-se que as análises técnicas realizadas por esta Comissão de Licitação observaram rigorosamente o princípio da **vinculação ao instrumento convocatório**, restringindo-se às exigências expressamente estabelecidas no Edital e no Termo de Referência.

O Termo de Referência definiu de forma clara e objetiva os serviços considerados como parcelas de maior relevância técnica, acompanhados dos respectivos quantitativos mínimos, os quais constituem parâmetro obrigatório para a aferição da Capacidade Técnica-Operacional.

Dessa forma, a análise da qualificação técnica deve ocorrer de maneira objetiva e impessoal, com base em critérios previamente definidos, não sendo admissível a substituição do serviço eleito como tecnicamente relevante por outro de natureza distinta, sob pena de violação aos princípios do julgamento objetivo, da isonomia entre os licitantes e da própria vinculação ao instrumento convocatório.

5.2 Do entendimento da área técnica que elaborou o Termo de Referência

Em consulta à área responsável pela elaboração do Termo de Referência do presente edital, realizada no decorrer da análise das propostas na fase de qualificação técnica, verificou-se que o entendimento técnico por ela firmado, encaminhado por e-mail em resposta à consulta formulada por esta Comissão, é o seguinte:

“[...]

*O TR estabelece que a capacidade técnico-operacional deverá ser **caracterizada pelas parcelas de maior relevância técnica e de valor significativo**, com quantitativos mínimos expressamente definidos por serviço. Dentre essas parcelas, o **item 3.0** exige a comprovação da execução de **estrutura para galpão pré-moldado em concreto armado**, no quantitativo mínimo de **500,00 m²**. Ressalta-se que o*

referido serviço corresponde a aproximadamente 5,5% do valor global do orçamento, sendo, portanto, considerado como uma parcela relevante da contratação, do ponto de vista técnico e financeiro.

*O item c2 do Termo de Referência define como obras similares aquelas construtivamente afins às edificações, incluindo fundação e estrutura em concreto armado, entre outros elementos. Tal definição tem por finalidade **delimitar o universo de obras aptas a serem consideradas para fins de comprovação de experiência, não se destinando a afastar ou substituir as exigências específicas relativas as parcelas de maior relevância técnica.** Assim, o item c2 deve ser interpretado de forma **complementar**, e não como autorização para desconsiderar a descrição técnica dos serviços constantes do quadro de quantitativos mínimos. Assim, para fins de atendimento ao item 3.0, a comprovação deve evidenciar, de forma objetiva, a execução de estrutura pré-moldada em concreto armado.*

*A aceitação de técnicas construtivas **semelhantes** ou superiores aplica-se à avaliação da capacidade técnica dentro da mesma natureza de serviço, **não se estendendo à substituição de parcela expressamente caracterizada no Termo de Referência por outra de natureza distinta.** Nesse sentido, embora a licitante apresente argumentos quanto à similaridade técnica das estruturas executadas, a documentação acostada não evidencia, de forma objetiva, a execução do serviço correspondente ao item 3.0 – estrutura para galpão pré-moldado em concreto armado, no quantitativo mínimo exigido, razão pela qual não se verifica, sob o aspecto técnico, o atendimento a referida exigência.*

[...]"

5.3 Da distinção entre estrutura moldada in loco e estrutura pré-moldada

Embora ambos os sistemas utilizem o concreto armado como material estrutural, tratam-se de metodologias executivas distintas sob o ponto de vista operacional e construtivo.

No sistema moldado **in loco**, os elementos estruturais são executados diretamente no canteiro de obras, envolvendo atividades como montagem de formas e escoramentos, posicionamento das armaduras, lançamento e adensamento do concreto, além do controle de cura e desforma das peças estruturais.

Por sua vez, a execução de **estrutura em sistema pré-moldada de concreto armado** envolve cadeia operacional distinta, que compreende, entre outras etapas:

- Fabricação industrial dos elementos em ambiente controlado;
- Logística específica para transporte das peças estruturais até o local da obra;
- Planejamento e execução da montagem estrutural com utilização de equipamentos de içamento;
- Execução de ligações estruturais entre os elementos pré-fabricados;
- Controle geométrico e alinhamento estrutural durante a fase de montagem.

Nesse contexto, verifica-se que a execução de estruturas em sistema pré-moldado demanda conhecimentos técnicos e operacionais específicos relacionados à industrialização dos elementos estruturais e às operações de montagem estrutural, atividades que não se confundem com aquelas inerentes à execução de estruturas moldadas diretamente no local da obra.

A exigência editalícia não se refere apenas ao material estrutural empregado, mas ao método construtivo próprio das estruturas em sistema pré-moldado de concreto armado, especialmente no que se refere às operações de montagem estrutural, execução das ligações entre os elementos e controle geométrico durante a instalação das peças.

5.4 Da análise dos atestados apresentados

Os atestados e as Certidões de Acervo Técnico apresentados pela recorrente comprovam a execução de:

- estruturas de concreto armado moldadas in loco em edificações;
- lajes com utilização de elementos pré-moldados (vigotas treliçadas)

Tais serviços, contudo, não se confundem com a execução de estrutura de galpão em sistema pré-moldado de concreto armado, definida no edital como parcela de maior relevância técnica, a qual envolve a montagem de elementos estruturais pré-fabricados, tais como pilares, vigas e pórticos, caracterizando metodologia executiva e capacitação operacional distintas.

5.5 Do entendimento adotado pela Comissão na Licitação Eletrônica do Edital nº 90019/2025, realizada no mesmo período da presente licitação

Cumprir destacar que o entendimento consignado no presente parecer não constitui posicionamento isolado desta Comissão. Em licitação de objeto semelhante, conduzida paralelamente por esta CODEVASF — Licitação Eletrônica do Edital nº 90019/2025, cujo objeto é a execução das obras e serviços relativos à primeira etapa do mercado público do município de Porto Calvo, no estado de Alagoas — foi adotada idêntica linha de análise quanto à verificação da capacidade técnico-operacional.

Evidencia-se, assim, a observância de critério técnico uniforme, impessoal e isonômico na análise dos documentos de habilitação, circunstância que pode ser constatada mediante consulta ao Processo nº 59550.001063/2025-66.

6.0 Considerações Finais

À vista da análise técnica desenvolvida, bem como da reapreciação da documentação de qualificação técnica apresentada pela empresa COMBRASEN – Companhia Brasileira de Soluções em Engenharia Ltda., em razão da interposição de recurso administrativo, ratifica-se o entendimento anteriormente firmado por esta Comissão.

A análise empreendida observou integralmente as disposições do Edital e do Termo de Referência, tendo sido conduzida em estrita conformidade com o entendimento técnico manifestado pela unidade responsável pela elaboração do Termo de Referência, o qual orientou de forma uniforme e objetiva a aferição da Capacidade Técnico-Operacional no presente certame.

Restou evidenciado que a recorrente não comprovou o atendimento ao requisito previsto no subitem 9.1.1, alínea “c”, do edital, notadamente quanto ao item 3.0 – Estrutura para galpão em sistema pré-moldado de concreto armado, definido como parcela de maior relevância técnica para a execução do objeto, permanecendo inalterados os fundamentos que ensejaram sua inabilitação.

Ressalte-se, ainda, que idêntica linha de entendimento foi adotada pela Codevasf em licitação de objeto semelhante realizada no mesmo período, evidenciando a aplicação de critério técnico uniforme, impessoal e isonômico na análise dos documentos de habilitação.

Por fim, recomenda-se o encaminhamento dos autos à Assessoria Jurídica para análise e manifestação, como medida de reforço à segurança jurídica do procedimento e para subsidiar a decisão da autoridade competente.

Responsável pelas Informações

Documento assinado digitalmente
 **MARCIO AUGUSTO CORDEIRO DE SOUSA**
Data: 04/03/2026 10:32:16-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Eng. Marcio Augusto Cordeiro de Sousa
Membro da Comissão – Determinação Nº 293/2025
5ª/GRD/UIP - CODEVASF 5ª/SR

ASSINADO DIGITALMENTE
ALEXANDRE NORMANDE GUILLOU
A conformidade com a assinatura pode ser verificada em:
<http://serpro.gov.br/assinador-digital> 

Eng. Alexandre Normande Guillou
Membro da Comissão – Determinação Nº 293/2025
5ª/GRD/UIP - CODEVASF 5ª/SR

Parecer Técnico

Número: 011/2026
Data: 04/03/2026
Origem: Comissão Especial de Julgamento do Edital Nº 90020/2025
Referências: Edital Nº 90020/2025 – Processo nº 59550.001065/2025-55

1.0 Objetivo

Subsidiar o julgamento da Comissão Permanente de Licitação, quanto ao recurso administrativo impetrado pela empresa RELEVO CONSTRUTORA LTDA., inscrita no CNPJ sob o nº 09.102.297/0001-70; datado de 20 de fevereiro de 2026, em face da decisão que a inabilitou, por ocasião da Licitação Eletrônica do Edital nº 90020/2025 – CODEVASF/5ª SR, cujo objeto é a contratação de empresa para execução das obras e serviços relativos à reforma do Mercado Público do município de São Miguel dos Campos, no estado de Alagoas.

2.0 Introdução

O presente parecer técnico restringe-se à análise técnica do recurso administrativo interposto pela empresa RELEVO CONSTRUTORA LTDA., no que se refere à verificação do atendimento à Capacidade Técnico-Operacional, especificamente quanto à comprovação da execução do serviço “*Estrutura para galpão pré-moldado em concreto armado*”, no quantitativo mínimo de 500m², definido no Termo de Referência como parcela de maior relevância técnica e de valor significativo.

3.0 Alegações do Recurso Administrativo

A seguir, transcrevem-se alguns trechos relevantes para a compreensão do teor do recurso apresentado pela recorrente RELEVO, sendo que o inteiro teor do Recurso Administrativo pode ser consultado no Processo nº 59550.001065/2025-55.

“[...]”

Em 22/01/2026, foi emitido o Parecer Técnico nº 006/2026, no âmbito da Comissão Especial de Julgamento do Edital nº 90020/2025, com objetivo explícito de analisar a qualificação técnica da Releva Construtora Ltda., visando à contratação das obras e serviços relativos à reforma do Mercado Público de São Miguel dos Campos/AL, objeto do Edital nº 90020/2025. O parecer registrou, como documentação apresentada pela licitante, o registro da empresa no CREA,

declaração de conhecimento do local de execução, comprovação de capacidade técnico-profissional, nota técnica e doze atestados de capacidade técnica acompanhados das respectivas CATs.

Para fins do exame do item relacionado à estrutura para galpão pré-moldado em concreto armado, o Parecer Técnico destacou especificamente: CAT nº 266782/2025, com referência ao item 968 de estaca hexagonal pré-moldada de concreto, atestado relativo à obra da CIRETRAN de Brumado/BA e CAO nº 1706/2026 emitida pelo CREA-BA.

Na análise técnica, o Parecer delimitou o conteúdo da exigência como comprovação de execução de sistema estrutural de galpão pré-moldado em concreto armado, caracterizado pela montagem, em obra, de pilares, vigas e pórticos pré-fabricados em concreto armado, nos quantitativos mínimos fixados pelo Termo de Referência.

A partir da leitura dos atestados, das CATs, das notas técnicas e da CAO, o documento técnico consignou que os serviços comprovados estariam predominantemente associados a fundações por estacas pré-moldadas e a estruturas convencionais moldadas in loco, concluindo não haver comprovação da execução de estrutura de galpões pré-moldados em concreto armado, tal como exigido.

Ao final, o Parecer Técnico nº 006/2026 concluiu, de forma direta, que a Relevô Construtora Ltda. não comprovou a execução dos serviços considerados de maior relevância técnica, nos quantitativos mínimos exigidos para a comprovação da capacidade técnica, conforme estabelecido na alínea c do item 9.1 do Termo de Referência.

Em outras palavras, a motivação da inabilitação foi vinculada a essa conclusão técnica, isto é, à suposta ausência de comprovação das parcelas de maior relevância nos quantitativos mínimos.

Todavia, a Decisão merece e deve ser reformada, haja vista que a Recorrente possui acervo técnico robusto, com referência a atestados e CATs de obras de edificação e quantitativos superiores aos mínimos do Termo de Referência, destacando-se, por exemplo, conjunto de obras com área construída total de 33.725,99 m² e itens específicos de telhamento termoacústico, revestimento cerâmico e piso industrial, como forma de demonstrar aderência às definições de obras similares e de porte compatível.

Nessa perspectiva, a desclassificação da Recorrente foi ilegal, como veremos a seguir.

2. DOS EQUÍVOCOS MANIFESTOS NO PARECER TÉCNICO Nº 006/2026

A decisão de inabilitação da Recorrente foi inteiramente subsidiada pelo Parecer Técnico nº 006/2026, de 22 de janeiro de 2026. Uma análise atenta deste documento, no entanto, revela que sua conclusão parte de premissas equivocadas e de uma interpretação que não apenas restringe indevidamente o caráter competitivo do certame, mas também ignora as próprias cláusulas do Termo de Referência que deveriam nortear o julgamento.

O principal erro do parecer reside em sua fixação no item 3.0, “Estrutura para galpão pré-moldado em concreto armado”. A análise técnica afirma que os

serviços comprovados pela Recorrente se referem "predominantemente, à execução de fundações por estacas pré-moldadas e à execução de estruturas convencionais moldadas in loco", concluindo que não houve a comprovação específica da execução de estrutura de galpões pré-moldados.

Este raciocínio é falho por, pelo menos duas razões fundamentais.

A primeira delas é que ele ignora a cláusula de similaridade. O parecerista age como se o item 9.1.1, alínea "c2", do Termo de Referência não existisse. Como consta no Termo de Referência, a Administração expressamente permitiu a comprovação por meio de "obras similares", definidas como "obras construtivamente afins às de edificações, envolvendo fundação e estrutura em concreto armado, alvenarias/elevações, cobertura, (...) entre outros". A execução de estruturas de concreto armado em grandes complexos escolares, como comprovado pela Recorrente por meio de diversas CATs, enquadra-se perfeitamente nesta definição. A técnica construtiva de uma estrutura de concreto armado para uma grande edificação é, em sua essência, similar e, em muitos casos, mais complexa do que a de um galpão pré-moldado.

A segunda razão pela qual o raciocínio do parecer é falho é porque ele está baseado em uma interpretação restritiva e desarrazoada. O parecer afirma que a análise "não comporta interpretações ampliativas, flexibilizações ou substituições do objeto exigido". Ora, não se trata de "flexibilizar" ou "substituir" o objeto, mas sim de aplicar a regra que a própria Administração criou. Ao admitir "obras similares", o edital já previu essa flexibilidade. A interpretação do parecerista, ao contrário, é que é indevidamente restritiva, pois anula a eficácia da cláusula de similaridade.

O parecer, embora liste a documentação apresentada, falha em analisá-la em sua totalidade e com a profundidade necessária. Ele se concentra em desqualificar a experiência para o item "estrutura para galpão pré-moldado" e, a partir daí, conclui pela inabilitação geral, como se os demais itens não tivessem relevância.

A própria tabela final do parecer reconhece que a Recorrente atendeu aos quantitativos para "Telhamento com telha metálica termoacústica", "Piso de granilite" e "Revestimento cerâmico". A inabilitação se deu por conta de um único item, cuja análise, como visto, foi equivocada.

Ademais, o parecer ignora que a Recorrente apresentou um vasto acervo de obras de edificação que, somadas, ultrapassam 33.725,99 m² de área construída. Este volume de obras, que inclui a execução de estruturas complexas, telhamentos de grandes vãos e aplicação de milhares de metros de revestimentos e pisos industriais, demonstra de forma inequívoca a capacidade gerencial, logística e técnica da empresa para executar um projeto de reforma como o do Mercado Público de Penedo.

A análise técnica deveria ter ponderado o seguinte: uma empresa que executou com sucesso estruturas de concreto armado para complexos escolares de mais de 14.000 m² (CAT 266782/2025) não teria a capacidade de executar uma estrutura de 500 m³ para um galpão? A resposta lógica e razoável é que sim.

Por fim, o parecer técnico comete o equívoco de se ater a um formalismo que contraria a finalidade do processo licitatório. Ao recomendar a inabilitação da proponente com a oferta mais vantajosa com base em uma tecnicidade discutível e

em uma interpretação restritiva do edital, o parecerista induz a Administração a um ato antieconômico e contrário ao interesse público.

A função da análise técnica é garantir que a contratada tenha condições de executar o objeto, e não criar barreiras para eliminar concorrentes qualificados. O Parecer Técnico nº 006/2026, data venia, falhou em seu propósito ao adotar uma visão míope e burocrática, desconsiderando a totalidade do acervo apresentado e as próprias regras de flexibilização que o edital sabiamente estabeleceu.

Dessa forma, os equívocos contidos no parecer são manifestos e devem ser corrigidos por essa instância superior, a fim de restaurar a legalidade e garantir que o interesse público na seleção da proposta mais vantajosa seja plenamente atendido.

3. DA PLENA COMPROVAÇÃO DA CAPACIDADE TÉCNICA DA RECORRENTE

O ponto central que fundamenta a equivocada decisão de inabilitação da Recorrente reside em uma análise manifestamente restritiva dos requisitos de qualificação técnica, em flagrante desrespeito ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

A Administração Pública, ao inabilitar a Recorrente, alega que esta não comprovou a execução dos quantitativos mínimos para serviços específicos, como "telhamento com telha metálica termoacústica" e "piso de granilite". Tal conclusão, contudo, só seria possível se o edital exigisse que os atestados correspondessem a obras idênticas, o que não é o caso.

O próprio Termo de Referência, que rege o certame, estabeleceu uma cláusula de flexibilização, crucial para ampliar a competitividade e garantir a seleção da proposta mais vantajosa. O item 9.1.1, alínea "c2" do referido documento é inequívoco ao definir o que seria aceito para fins de comprovação de experiência:

"Definem-se como obras similares: obras construtivamente afins às de edificações, envolvendo fundação e estrutura em concreto armado, alvenarias/elevações, cobertura, esquadrias, instalações elétricas e hidrossanitárias, entre outros."

A redação desta cláusula é clara e autoexplicativa. A Administração não exigiu experiência prévia específica em "reforma de mercados públicos", mas sim em "obras construtivamente afins às de edificações". A lista que se segue ("fundação", "estrutura", "cobertura", etc.) serve para exemplificar a natureza dos serviços que caracterizam essa afinidade construtiva.

Os atestados apresentados pela Recorrente comprovam, de forma cabal, a execução de obras de edificação de grande porte e complexidade, que envolvem todos os elementos construtivos listados no item 9.1.1, alínea "c2". A expertise em execução de estruturas de concreto, coberturas de grandes vãos, revestimentos e instalações é precisamente o que qualifica uma empresa para executar a reforma de um mercado público.

A análise técnica, ao ignorar a similaridade e a afinidade construtiva dos serviços atestados, criou, na prática, um requisito que não existe no edital: a identidade do objeto. Se a intenção da Administração fosse restringir a participação

a empresas que já tivessem reformado mercados, deveria tê-lo feito de forma expressa, o que certamente seria questionado por restrição à competitividade.

Ao prever a aceitação de “obras similares”, a própria Administração reconheceu que a capacidade técnica para executar o objeto licitado não se limita a um nicho específico, mas abrange um leque de serviços de engenharia que são comuns a diferentes tipos de edificações.

Portanto, a decisão de inabilitação não se sustenta. Ela viola frontalmente o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, pois desconsidera uma regra clara (item item 9.1.1, alínea “c2”) e aplica uma exigência (identidade de objeto) que não está prevista.

A Recorrente cumpriu o que o edital pediu: demonstrou, por meio de atestados de obras similares, que possui a capacidade técnica necessária para executar o contrato com a qualidade e a segurança que a Administração Pública espera.

4. DO EXCESSO DE FORMA LISMO NA ANÁLISE DOCUMENTAL E DA VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA COMPETITIVIDADE

Para além da clara violação à regra editalícia que permitia a comprovação de capacidade por meio de “obras similares”, a decisão de inabilitar a Recorrente constitui um ato administrativo eivado de formalismo excessivo, prática que se afasta da finalidade e precípua do processo licitatório e que é veementemente rechaçada pela doutrina e, em especial, pela consolidada jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

[...]

5. DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE E DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO

A decisão administrativa que inabilitou a Recorrente não representa apenas um equívoco de análise técnica, mas uma ofensa direta ao Princípio da Legalidade, em sua mais importante manifestação no âmbito dos certames públicos: o Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório.

[...]

No presente caso, a Administração Pública cometeu uma flagrante ilegalidade ao desconsiderar uma regra clara e expressa do Termo de Referência para aplicar uma exigência que não estava prevista. Vamos recapitular os fatos sob a ótica da legalidade:

A Lei do Edital (O que foi estabelecido): O Termo de Referência, no item 9.1.1, alínea “c2”, estabeleceu a regra de que a comprovação de capacidade técnica poderia se dar por meio de “obras similares”, definindo-as como “obras construtivamente afins às de edificações, envolvendo (...) estrutura em concreto armado (...)”. Esta era a lei que deveria reger o julgamento.

O Ato da Administração (O que foi feito): O Parecer Técnico nº 006/2026 e, por consequência, o Agente de Contratação, ignoraram a regra da similaridade. Agiram como se a única forma de comprovação fosse a apresentação de atestados de obras

idênticas (reforma de mercado público ou execução de galpão pré-moldado), criando, na prática, uma nova exigência não contida no edital.

[...]

6. DO RISCO DE RESPONSABILIZAÇÃO DOS GESTORES E DO DEVER DE AUTOTUTELA FRENTE ÀS CORTES DE CONTAS

A manutenção da decisão que inabilitou a Recorrente não representa apenas um ato de ilegalidade e um prejuízo à competitividade do certame. Ela expõe os gestores públicos responsáveis pela condução do processo licitatório a um risco concreto e iminente de responsabilização pessoal perante os órgãos de controle externo, notadamente o Tribunal de Contas da União (TCU).

[...]

7. DOS PEDIDOS

Pelo exposto, a Recorrente requer:

a) O integral provimento do recurso para anular o ato administrativo que a inabilitou do Pregão Eletrônico nº 90020/2025, porquanto a decisão se fundamentou em interpretação restritiva e em excesso de formalismo, violando frontalmente o item 9.1.1, alínea “c2”, do Termo de Referência, bem como os princípios da vinculação ao instrumento convocatório, da razoabilidade, da competitividade e do formalismo moderado, conforme pacífica jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

b) Como consequência do provimento do recurso, que seja declarada a Recorrente plenamente habilitada para prosseguir no certame, reconhecendo-se que os atestados de capacidade técnica-operacional apresentados são compatíveis com o objeto licitado e atendem a todas as exigências de similaridade e pertinência estabelecidas no edital.

c) Por fim, que seja determinado o regular prosseguimento do processo licitatório, com a consequente adjudicação do objeto à Recorrente, que, além de ter comprovado sua plena capacidade técnica, ofertou a proposta de preços mais vantajosa para a Administração Pública, garantindo assim a observância aos princípios da economicidade e da eficiência.

[...]”

4.0 Fundamentação

A recorrente, RELEVO CONSTRUTORA LTDA., alega que teria comprovado sua Capacidade Técnica-Operacional, conforme exigido no subitem 9.1.1, alínea “c”, do Termo de Referência, nos seguintes termos:

“[...]

c) Capacidade Técnico Operacional: *Certidão(ões) ou Atestado(s) de capacidade técnica, em nome da empresa, exclusivamente como contratada, expedido por*

pessoa jurídica de direito público ou privado, acompanhado(s) da(s) respectiva(s) Certidão(ões) de Acervo Técnico – CAT – do(s) profissional(is) responsável(is) à época, devidamente registrado no CREA da região onde os serviços foram executados, ou Certidão(ões) de Acervo Operacional (CAO), que comprove que a licitante tenha executado obras e serviços de engenharia relativos à reforma de mercado público ou obras similares de porte e complexidade semelhantes ao objeto desta licitação, executadas com técnicas construtivas semelhantes ou superiores às requeridas para execução dos itens relacionados abaixo, caracterizados pelas parcelas de maior relevância técnica e de valor significativo, com os seguintes quantitativos mínimos:

	SERVIÇO	QUANTIDADE
1.0	Telhamento com telha metálica termoacústica	3.500,00 m²
2.0	Piso em granilite	2.500,00 m²
3.0	Estrutura para galpão pré-moldado em concreto armado	500,00 m²
4.0	Revestimento cerâmico	1.000,00 m²

c1) É permitido o somatório dos quantitativos estipulados na alínea “c”, mediante comprovação em mais de um atestado;

c2) Definem-se como obras similares: obras construtivamente afins às de edificações, incluindo alvenarias/elevações, fundação e estrutura em concreto armado, cobertura, instalações elétricas e hidrossanitárias e etc.

c3) Definem-se como obras de porte e complexidade semelhantes àquelas que apresentam grandezas e características técnicas semelhantes às descritas no Projeto Básico – Anexo V, parte integrante deste Termo de Referência;

[...]

5.0 Análise Técnica

A recorrente comprovou o atendimento à Capacidade Técnico-Operacional quanto aos itens 1.0 – Telhamento com telha metálica, 2.0 – Piso em granilite e 4.0 – Revestimento cerâmico. Entretanto, não comprovou a execução do item 3.0 – Estrutura para galpão em sistema pré-moldado de concreto armado, razão pela qual foi inabilitada, tendo interposto o presente recurso com o objetivo de comprovar o atendimento a essa exigência.

A presente análise restringe-se, exclusivamente, à verificação da Capacidade Técnico-Operacional no que se refere à comprovação da execução do serviço ‘Estrutura para galpão pré-moldado em concreto armado’, no quantitativo mínimo de 500 m², definido no Termo de Referência como parcela de maior relevância técnica e de valor significativo.

5.1 Da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo

Ressalta-se que as análises técnicas realizadas por esta Comissão de Licitação observaram rigorosamente o princípio da **vinculação ao instrumento convocatório**, restringindo-se às exigências expressamente estabelecidas no Edital e no Termo de Referência.

O Termo de Referência definiu de forma clara e objetiva os serviços considerados como parcelas de maior relevância técnica, acompanhados dos respectivos quantitativos mínimos, os quais constituem parâmetro obrigatório para a aferição da Capacidade Técnica-Operacional.

Dessa forma, a análise da qualificação técnica deve ocorrer de maneira objetiva e impessoal, com base em critérios previamente definidos, não sendo admissível a substituição do serviço eleito como tecnicamente relevante por outro de natureza distinta, sob pena de violação aos princípios do julgamento objetivo, da isonomia entre os licitantes e da própria vinculação ao instrumento convocatório.

5.2 Do entendimento da área técnica que elaborou o Termo de Referência

Em consulta à área responsável pela elaboração do Termo de Referência do presente edital, realizada no decorrer da análise das propostas na fase de qualificação técnica, verificou-se que o entendimento técnico por ela firmado, encaminhado por e-mail em resposta à consulta formulada por esta Comissão, é o seguinte:

“[...]

*O TR estabelece que a capacidade técnico-operacional deverá ser **caracterizada pelas parcelas de maior relevância técnica e de valor significativo**, com quantitativos mínimos expressamente definidos por serviço. Dentre essas parcelas, o **item 3.0** exige a comprovação da execução de **estrutura para galpão pré-moldado em concreto armado**, no quantitativo mínimo de **500,00 m²**. Ressalta-se que o referido serviço corresponde a aproximadamente 5,5% do valor global do orçamento, sendo, portanto, considerado como uma parcela relevante da contratação, do ponto de vista técnico e financeiro.*

*O item **c2** do Termo de Referência define como obras similares aquelas construtivamente afins às edificações, incluindo fundação e estrutura em concreto armado, entre outros elementos. Tal definição tem por finalidade **delimitar o universo de obras aptas** a serem consideradas para fins de comprovação de experiência, **não se destinando a afastar ou substituir as exigências específicas relativas as parcelas de maior relevância técnica**. Assim, o item c2 deve ser interpretado de forma **complementar**, e não como autorização para desconsiderar a descrição técnica dos serviços constantes do quadro de quantitativos mínimos. Assim, para fins de atendimento ao item 3.0, a comprovação deve evidenciar, de forma objetiva, a execução de estrutura pré-moldada em concreto armado.*

*A aceitação de técnicas construtivas **semelhantes** ou superiores aplica-se à avaliação da capacidade técnica dentro da mesma natureza de serviço, **não se estendendo à substituição de parcela expressamente caracterizada no Termo de***

Referência por outra de natureza distinta. Nesse sentido, embora a licitante apresente argumentos quanto à similaridade técnica das estruturas executadas, a documentação acostada não evidencia, de forma objetiva, a execução do serviço correspondente ao item 3.0 – estrutura para galpão pré-moldado em concreto armado, no quantitativo mínimo exigido, razão pela qual não se verifica, sob o aspecto técnico, o atendimento a referida exigência.

[...]”

5.3 Da distinção entre estrutura moldada in loco e estrutura pré-moldada

Embora ambos os sistemas utilizem o concreto armado como material estrutural, tratam-se de metodologias executivas distintas sob o ponto de vista operacional e construtivo.

No sistema moldado **in loco**, os elementos estruturais são executados diretamente no canteiro de obras, envolvendo atividades como montagem de formas e escoramentos, posicionamento das armaduras, lançamento e adensamento do concreto, além do controle de cura e desforma das peças estruturais.

Por sua vez, a execução de **estrutura em sistema pré-moldada de concreto armado** envolve cadeia operacional distinta, que compreende, entre outras etapas:

- Fabricação industrial dos elementos em ambiente controlado;
- Logística específica para transporte das peças estruturais até o local da obra;
- Planejamento e execução da montagem estrutural com utilização de equipamentos de içamento;
- Execução de ligações estruturais entre os elementos pré-fabricados;
- Controle geométrico e alinhamento estrutural durante a fase de montagem.

Nesse contexto, verifica-se que a execução de estruturas em sistema pré-moldado demanda conhecimentos técnicos e operacionais específicos relacionados à industrialização dos elementos estruturais e às operações de montagem estrutural, atividades que não se confundem com aquelas inerentes à execução de estruturas moldadas diretamente no local da obra.

A exigência editalícia não se refere apenas ao material estrutural empregado, mas ao método construtivo próprio das estruturas em sistema pré-moldado de concreto armado, especialmente no que se refere às operações de montagem estrutural, execução das ligações entre os elementos e controle geométrico durante a instalação das peças.

5.4 Da análise dos atestados apresentados

Os atestados e as Certidões de Acervo Técnico apresentados pela recorrente comprovam a execução de:

- estruturas de concreto armado moldadas in loco em edificações;
- fundações em estacas pré-moldadas – estaca hexagonal pré-moldada.

Tais serviços, contudo, não se confundem com a execução de estrutura de galpão em sistema pré-moldado de concreto armado, definida no edital como parcela de maior relevância técnica, a qual envolve a montagem de elementos estruturais pré-fabricados, tais como pilares, vigas e pórticos, caracterizando metodologia executiva e capacitação operacional distintas.

5.5 Do entendimento adotado pela Comissão na Licitação Eletrônica do Edital nº 90019/2025, realizada no mesmo período da presente licitação

Cumpre destacar que o entendimento consignado no presente parecer não constitui posicionamento isolado desta Comissão. A recorrente apresentou recurso administrativo, por fundamento idêntico ao ora analisado, em licitação conduzida paralelamente por esta CODEVASF — Licitação Eletrônica do Edital nº 90019/2025, cujo objeto é a execução das obras e serviços relativos à primeira etapa do Mercado Público do município de Porto Calvo, no estado de Alagoas — ocasião em que foi adotada a mesma linha de análise quanto à verificação da Capacidade Técnico-Operacional.

Evidencia-se, assim, a observância de critério técnico uniforme, impessoal e isonômico na análise dos documentos de habilitação, circunstância que pode ser constatada mediante consulta ao Processo nº 59550.001063/2025-66.

6.0 Considerações Finais

À vista da análise técnica desenvolvida, bem como da reapreciação da documentação de qualificação técnica apresentada pela empresa RELEVO CONSTRUTORA LTDA., em razão da interposição de recurso administrativo, ratifica-se o entendimento anteriormente firmado por esta Comissão.

A análise empreendida observou integralmente as disposições do Edital e do Termo de Referência, tendo sido conduzida em estrita conformidade com o entendimento técnico manifestado pela unidade responsável pela elaboração do Termo de Referência, o qual orientou de forma uniforme e objetiva a aferição da Capacidade Técnico-Operacional no presente certame.

Restou evidenciado que a recorrente não comprovou o atendimento ao requisito previsto no subitem 9.1.1, alínea “c”, do edital, notadamente quanto ao item 3.0 – Estrutura para galpão em sistema pré-moldado

de concreto armado, definido como parcela de maior relevância técnica para a execução do objeto, permanecendo inalterados os fundamentos que ensejaram sua inabilitação.

Ressalte-se, ainda, que idêntica linha de entendimento foi adotada pela Codevasf em licitação de objeto semelhante realizada no mesmo período, evidenciando a aplicação de critério técnico uniforme, impessoal e isonômico na análise dos documentos de habilitação.

Por fim, recomenda-se o encaminhamento dos autos à Assessoria Jurídica para análise e manifestação, como medida de reforço à segurança jurídica do procedimento e para subsidiar a decisão da autoridade competente.

Responsável pelas Informações

Documento assinado digitalmente
 **MARCIO AUGUSTO CORDEIRO DE SOUSA**
Data: 04/03/2026 10:32:16-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Eng. Marcio Augusto Cordeiro de Sousa
Membro da Comissão – Determinação Nº 293/2025
5ª/GRD/UIP - CODEVASF 5ª/SR



Eng. Alexandre Normande Guillou
Membro da Comissão – Determinação Nº 293/2025
5ª/GRD/UIP - CODEVASF 5ª/SR

Parecer Técnico

Número: 012/2026
Data: 04/03/2026
Origem: Comissão Especial de Julgamento do Edital Nº 90020/2025
Referências: Edital Nº 90020/2025 – Processo nº 59550.001065/2025-55

1.0 Objetivo

Subsidiar o julgamento da Comissão Permanente de Licitação, quanto ao recurso administrativo impetrado pela empresa BUTARELLO ENGENHARIA LTDA., inscrita no CNPJ sob o 18.899.725/0001-29; datado de 23 de fevereiro de 2026, em face da decisão que habilitou a empresa PRIVATE CONSTRUTORA S.A, por ocasião da Licitação Eletrônica do Edital nº 90020/2025 – CODEVASF/5ª SR, cujo objeto é a contratação de empresa para execução das obras e serviços relativos à reforma do Mercado Público do município de São Miguel dos Campos, no estado de Alagoas.

2.0 Introdução

O presente parecer técnico tem por objeto a **análise exclusiva do segundo vício suscitado pela recorrente**, atinente à qualificação técnica da empresa PRIVATE CONSTRUTORA S.A., especialmente no que se refere à alegada divergência de denominação empresarial nas Certidões de Acervo Técnico – CATs apresentadas, bem como à suposta duplicidade de acervo e vedação à soma de quantitativos oriundos da mesma obra. As questões relacionadas à qualificação econômico-financeira não integram o escopo desta análise, por tratarem de matéria distinta, cuja apreciação será realizada em separado.

3.0 Alegações do Recurso Administrativo

A seguir, transcrevem-se alguns trechos relevantes para a compreensão do teor do recurso apresentado pela recorrente BUTARELLO, sendo que o inteiro teor do Recurso Administrativo pode ser consultado no Processo nº 59550.001065/2025-55.

“[...]”

O segundo vício diz respeito à qualificação técnica, especificamente quanto à forma de apresentação e ao conteúdo das Certidões de Acervo Técnico – CATs, nas quais se verificam inconsistências relevantes, tais como divergência de denominação empresarial, menção a certificados não regularmente juntados aos autos, bem como

a repetição de itens técnicos com descrições e quantitativos idênticos, ainda que vinculados a contratos formalmente distintos, o que evidencia tratar-se de uma mesma obra ou de um mesmo complexo construtivo, indevidamente fracionado para fins de habilitação.

[...]

5. DA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA – DAS IRREGULARIDADES NAS CATs DA RECORRIDA

a. Da divergência de denominação empresarial nas cats apresentadas

Conforme verificado nas Certidões de Acervo Técnico – CATs nº 4494/2025, 981/2024 e 447/2023, a empresa executora dos serviços encontra-se identificada como “PVT DISTRIBUIDORA E SERVIÇOS LTDA”.

Todavia, de acordo com o Comprovante de Inscrição e Situação Cadastral da Receita Federal do Brasil, o CNPJ nº 10.616.350/0001-30 possui como razão social “PRIVATE CONSTRUTORA S.A.” e nome fantasia “PRIVATE CONSTRUTORA”, inexistindo qualquer menção à denominação “PVT DISTRIBUIDORA E SERVIÇOS LTDA”.

Não consta nos autos qualquer ato societário (alteração contratual, incorporação, sucessão ou transformação) que comprove, de forma inequívoca, a vinculação entre as denominações empresariais constantes nas CATs e a empresa efetivamente habilitada no certame.

O Tribunal de Contas da União possui entendimento consolidado no sentido de que a Administração Pública não pode presumir a regularidade da vinculação do acervo técnico quando há divergência de denominação social, sem a devida comprovação documental, sob pena de violação aos princípios da segurança jurídica e do julgamento objetivo (Acórdão TCU nº 1.214/2013 – Plenário).

Ressalte-se, ainda, que as CATs nº 447/2023, 981/2024 e 4494/2025, mencionadas pela Recorrida como fundamento para atendimento às exigências de qualificação técnica, não integravam o acervo originalmente apresentado nos autos, tendo sido apenas citadas de forma genérica em resposta à diligência, sem a devida juntada formal e tempestiva dos respectivos documentos.

Tal circunstância inviabiliza a sua análise pela Administração, uma vez que a diligência não se presta à complementação de acervo técnico inexistente, mas apenas ao esclarecimento de documentos previamente apresentados, conforme entendimento pacífico do Tribunal de Contas da União.

b. Da duplicidade de acervo e da vedação à soma de quantitativos da mesma obra

*Verifica-se que as CATs nº 1826/2024, 447/2023 e 981/2024 apresentam serviços com descrições técnicas idênticas ou substancialmente similares, inclusive com quantitativos **exatamente coincidentes**, evidenciando que tais certificados decorrem da mesma obra ou do mesmo complexo construtivo, ainda que formalmente vinculados a acervos distintos.*

Nas CATs nº 1826/2024 e 447/2023, constata-se, inclusive, tratar-se do mesmo contrato, com escopo técnico e quantitativos **coincidentes**. Já a CAT nº 981/2024, embora mencione contrato diverso, reproduz literalmente os mesmos itens e quantitativos, notadamente piso em granilite (1.200 m²) e telha tipo sanduíche (1.004,50 m²), conforme demonstrado nas imagens extraídas das próprias CATs e no ANEXO III.

[...]

Ademais, os prints das declarações de execução de obra e dos contratos correspondentes (Anexo IV) evidenciam que, embora formalmente distintos, os ajustes contratuais integram um mesmo empreendimento ou complexo construtivo, caracterizando execução contínua ou complementar, o que afasta a caracterização de obras autônomas.

A mera existência de contratos distintos não é suficiente para descaracterizar a unicidade da obra quando os serviços executados integram o mesmo empreendimento, sendo vedada a soma dos quantitativos para fins de comprovação da qualificação técnica, conforme entendimento consolidado do Tribunal de Contas da União (Acórdãos TCU nº 2.622/2013 – Plenário e nº 1.092/2018 – Plenário).

Assim, ainda que se desconsiderasse, por hipótese, a divergência de denominação empresarial nas CATs mencionadas, o que se admite apenas para argumentar, a soma dos quantitativos nelas constantes não poderia ser admitida, por se tratar de **serviços oriundos da mesma obra** ou de desdobramento do mesmo complexo construtivo. Dessa forma, mesmo após o expurgo da duplicidade de acervo, resta evidente que a Recorrida não atinge o quantitativo mínimo exigido para o item de piso em granilite/marmorite/granitina, mantendo-se o descumprimento objetivo do Termo de Referência, conforme demonstrado de forma sintética nas imagens e no Anexo III.

Enquadramento jurídico

Tal prática infla artificialmente a capacidade técnica da Recorrida, em afronta ao princípio do julgamento objetivo e à jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União, que veda expressamente a soma de quantitativos oriundos da mesma obra ou execução contratual, ainda que apresentados em atestados distintos (TCU, Acórdão nº 2.622/2013 – Plenário), bem como reconhece que a repetição de quantitativos idênticos em atestados diversos evidencia duplicidade de acervo (TCU, Acórdão nº 1.092/2018 – Plenário).

c. Da quebra da isonomia e do julgamento objetivo

A aceitação, pela Comissão de Licitação, de CATs com denominação empresarial divergente sem comprovação societária, bem como a soma indevida de quantitativos provenientes da mesma obra, configura tratamento desigual em relação aos demais licitantes, que foram rigorosamente avaliados quanto ao atendimento integral das exigências editalícias.

Tal conduta afronta o princípio da isonomia e o dever de julgamento objetivo, previstos na Lei nº 14.133/2021, conforme reiteradamente reconhecido pelo Tribunal de Contas da União (Acórdão TCU nº 1.793/2011 – Plenário).

6. DOS PEDIDOS

Ante o exposto, demonstrada a manifesta irregularidade na documentação da empresa Recorrida, o não cumprimento adequado da diligência, a juntada de documento novo (não pré-existente), e a consequente violação às regras do edital, à Lei 14.133/2021 e à legislação pátria, a Recorrente requer:

- *O conhecimento e o integral provimento do presente Recurso Administrativo, por ser medida de direito e de justiça;*
- *A reforma da respeitável decisão que habilitou a empresa PRIVATE CONSTRUTORA S.A., para que seja, ao final, declarada a sua INABILITAÇÃO no presente certame, por:*
 - a. *Flagrante descumprimento das exigências de qualificação econômico-financeira;*
 - b. *Apresentação de documentação sem a forma da lei exigida (ausência de recibo de autenticação do SPED);*
 - c. *Juntada de documento novo posterior ao certame, em violação ao Art. 64 da Lei 14.133/2021;*
 - d. *Violação ao princípio da vinculação ao edital;*
 - e. *Violação ao princípio da isonomia entre licitantes;*
 - f. *Possível fraude ao certame, conforme Art. 155, VIII, da Lei 14.133/2021;*
 - g. *Requer, ainda, revisitação da documentação técnica apresentada pela Recorrida, notadamente das CATs nº 1826/2024, 447/2023 e 981/2024, e contratos a elas vinculados, a fim de que seja reconhecido que, os serviços ali descritos integram a mesma obra ou o mesmo complexo construtivo, com itens técnicos e quantitativos idênticos, sendo vedada, por conseguinte, a soma dos quantitativos para fins de comprovação da qualificação técnica.*

[...]

4.0 Análise Técnica

A análise técnica concentrou-se na verificação da regularidade formal e material das CATs apresentadas para fins de comprovação da qualificação técnica, avaliando-se a coerência entre as informações constantes nas certidões, seus respectivos atestados de capacidade técnica e os elementos objetivos que permitam identificar eventual duplicidade de acervo ou fracionamento indevido de obra. A verificação foi realizada com base nos documentos efetivamente juntados aos autos e à luz das exigências previstas no instrumento convocatório.

4.1 Da divergência de denominação empresarial nas CAT's

A recorrente sustenta que determinadas CATs apresentadas encontram-se emitidas em nome de “PVT DISTRIBUIDORA E SERVIÇOS LTDA”, enquanto a empresa habilitada no certame possui a razão social PRIVATE CONSTRUTORA S.A., inexistindo, segundo alega, comprovação formal de alteração societária ou sucessão empresarial que autorize o aproveitamento do acervo técnico.

Da análise da documentação apresentada, constatou-se que, embora as CATs não indiquem expressamente o número do CNPJ da pessoa jurídica executora dos serviços, os respectivos atestados de capacidade técnica a elas vinculados consignam o CNPJ nº 10.616.350/0001-30. Tal número corresponde ao CNPJ da empresa PRIVATE CONSTRUTORA S.A., participante do presente certame. Verificou-se, ainda, que o profissional responsável técnico indicado nas CATs é o mesmo constante da documentação apresentada pela licitante.

Considerando que o CNPJ constitui o elemento identificador da pessoa jurídica, e que os atestados vinculados às CATs apontam o mesmo número de inscrição da empresa habilitada, entendemos que o acervo técnico pertence à mesma pessoa jurídica, inexistindo indício de transferência irregular ou utilização indevida de experiência técnica. A divergência observada restringe-se à denominação empresarial, circunstância que, por si só, não descaracteriza a identidade jurídica quando comprovada pelo mesmo CNPJ.

A divergência de denominação social nas CATs não compromete a validade do acervo técnico, uma vez que restou comprovada a transformação societária da antiga sociedade limitada em sociedade anônima, mantendo-se o mesmo CNPJ nº 10.616.350/0001-30, inexistindo criação de nova pessoa jurídica.

Sob o ponto de vista técnico, portanto, não se identificou irregularidade apta a ensejar a desconsideração das CATs por divergência nominal.

4.2 Da alegada duplicidade de acervo e da vedação à soma de quantitativos

No que se refere à alegação de duplicidade de acervo e eventual fracionamento de obra, procedeu-se à reanálise das CATs emitidas em favor da contratante SAMAVI EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS LTDA, notadamente as CATs nº 447/2023, nº 981/2024 e nº 1826/2024.

Durante a verificação da CAT nº 1826/2024, constatou-se divergência objetiva entre o endereço da obra constante na certidão e aquele indicado no respectivo atestado de capacidade técnica. Enquanto a CAT registra como local da execução a Rua 2, nº 22, CIVIT I, Serra/ES, o atestado vinculado menciona endereço situado na Rua 7, Quadra XV, Lote 1, 120, CIVIT II, Serra/ES. Tal inconsistência compromete a precisão na identificação do local da obra e fragiliza a correspondência documental entre a certidão e o atestado que a fundamenta. Em razão dessa divergência material, e visando resguardar a segurança jurídica e a objetividade

da análise, optou-se por desconsiderar a CAT nº 1826/2024 para fins de aferição da qualificação técnica. Ressalta-se que, mesmo com sua exclusão, a licitante permanece atendendo aos quantitativos mínimos exigidos no instrumento convocatório.

Remanescem, portanto, as CATs nº 447/2023 e nº 981/2024. A CAT nº 447/2023 refere-se à execução de sede corporativa localizada na Rua 7, nº 514, CIVIT II, Serra/ES, enquanto a CAT nº 981/2024 trata da reforma de centro de distribuição e sede administrativa situada na Rua 2, nº 22, CIVIT I, Serra/ES. Da análise comparativa das certidões e respectivos atestados, verificou-se que se tratam de obras executadas em endereços distintos, com objetos contratuais diferenciados e áreas globais diversas, além de apresentarem quantitativos distintos em diversos itens das planilhas técnicas.

Embora tenha sido constatada coincidência parcial de determinados serviços e quantitativos, especialmente em itens de natureza construtiva padronizada, tal circunstância não é suficiente para caracterizar duplicidade de acervo ou fracionamento indevido de uma mesma execução física. A utilização de soluções técnicas semelhantes pode decorrer de padronização construtiva adotada pela contratante, sobretudo considerando tratar-se da mesma empresa contratante e de empreendimentos situados na mesma região industrial.

Não se identificou, na documentação analisada, elemento técnico que demonstre identidade integral de escopo, coincidência global de quantitativos ou reaproveitamento de medições que caracterize a mesma obra fracionada artificialmente. As diferenças constatadas nos objetos, áreas executadas e demais quantitativos indicam tratar-se de empreendimentos autônomos.

5.0 Considerações Finais

Após reanálise detalhada da documentação técnica apresentada, conclui-se que a divergência de denominação empresarial nas CATs não compromete a validade do acervo técnico, uma vez que os atestados vinculados indicam o mesmo CNPJ da empresa habilitada e o mesmo profissional responsável. Conclui-se, ainda, que a CAT nº 1826/2024 foi desconsiderada por apresentar inconsistência objetiva quanto ao endereço da obra, medida adotada por prudência técnica e sem impacto no atendimento aos quantitativos mínimos exigidos.

Quanto às CATs nº 447/2023 e nº 981/2024, restou evidenciado que se referem a obras distintas, executadas em locais diferentes, com objetos e quantitativos globalmente diversos, não havendo comprovação de fracionamento indevido ou duplicidade de acervo. A coincidência parcial de determinados serviços não configura, por si só, vedação à soma de quantitativos, inexistindo demonstração de que se trate da mesma execução contratual.

Dessa forma, sob o prisma estritamente técnico, não se constatou irregularidade na qualificação técnica apta a ensejar a inabilitação da empresa PRIVATE CONSTRUTORA S.A. quanto ao segundo vício apontado no recurso.

Por fim, recomenda-se o encaminhamento dos autos à Assessoria Jurídica para análise e manifestação, como medida de reforço à segurança jurídica do procedimento e subsidiar a decisão da autoridade competente.

Responsável pelas Informações

Documento assinado digitalmente
 **MARCIO AUGUSTO CORDEIRO DE SOUSA**
Data: 04/03/2026 10:32:16-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Eng. Marcio Augusto Cordeiro de Sousa
Membro da Comissão – Determinação Nº 293/2025
5ª/GRD/UIP- CODEVASF 5ª/SR

ASSINADO DIGITALMENTE
ALEXANDRE NORMANDE GUILLOU
A conformidade com a assinatura pode ser verificada em:
<http://serpro.gov.br/assinador-digital> 

Eng. Alexandre Normande Guillou
Membro da Comissão – Determinação Nº 293/2025
5ª/GRD/UIP- CODEVASF 5ª/SR