



GOVERNO DO ESTADO DE GOIÁS

CONCORRÊNCIA PÚBLICA ELETRÔNICA Nº 068/2026/GOINFRA

CONTRATAÇÃO SISLOG Nº 119566

Trata-se de impugnação apresentada pela empresa OCC CONSTRUÇÕES E PARTICIPAÇÕES S.A evento (SISLOG [406755](#)), com fundamento no art. 164 da Lei Federal nº 14.133/2021, em face do Edital da Concorrência Eletrônica nº 068/2026/GOINFRA.

A Impugnante questiona, em síntese, a legalidade das exigências constantes da Nota 1 dos Quadros 02 e 03 do Edital, correspondentes aos Quadros 07 e 08 do Termo de Referência, que não admitem, para fins de comprovação da qualificação técnico-operacional, atestados relativos a serviços de manutenção e conservação de rodovias, bem como aqueles referentes à execução de obras em vias urbanas, ruas e avenidas de loteamentos, condomínios residenciais ou ciclofaixas.

Sustenta, em síntese, que a vedação seria genérica e incompatível com o critério legal de compatibilidade e complexidade equivalente ou superior, previsto no art. 67 da Lei Federal nº 14.133/2021. Alega, ainda, contradição entre a Nota 1 e o caput do item 8.7.2 do Edital, suposta identidade técnica entre serviços executados em rodovias e em vias urbanas ou loteamentos, violação aos princípios da competitividade, proporcionalidade, isonomia e motivação, além de invocar precedentes do Tribunal de Contas da União.

A Impugnante questiona, adicionalmente, a limitação de apresentação de até 02 (dois) atestados por item dos Quadros 02 e 03 e aponta suposta assimetria redacional entre os referidos quadros quanto à possibilidade de somatório dos quantitativos.

Ao final, requer a exclusão da Nota 1, a ampliação ou exclusão da limitação do número de atestados, a uniformização da redação dos quadros, a republicação do edital com reabertura do prazo e, subsidiariamente, a apresentação de motivação técnica individualizada para a manutenção das exigências.

1. DA TEMPESTIVIDADE

1.1 A presente manifestação restringe-se à análise dos argumentos técnicos de mérito suscitados pela impugnante, cabendo ao Agente de Contratação a apreciação dos pressupostos de admissibilidade da impugnação.

2. DA ANÁLISE DO MÉRITO

2.1. DA DELIMITAÇÃO DO OBJETO E DA COMPLEXIDADE TÉCNICA E OPERACIONAL DA CONTRATAÇÃO

Antes da análise específica das exigências impugnadas, é necessário delimitar as características concretas do objeto licitado, uma vez que a aferição da compatibilidade e da complexidade da experiência anterior não pode ser realizada de forma abstrata ou dissociada do empreendimento que se pretende contratar.

A presente contratação tem por objeto, sob o regime de contratação integrada, a elaboração dos projetos básico e executivo e a execução das obras de implantação da Rodovia do Boi, no trecho compreendido entre a GO-173 e a GO-528, com extensão de 70,72 km, incluindo os serviços de pavimentação e a execução de Obras de Arte Especiais. O valor estimado da contratação é de R\$ 230.961.658,59.

Trata-se de empreendimento rodoviário de grande extensão e elevada complexidade técnica e operacional, cujo objeto não se restringe à execução isolada de determinado serviço de pavimentação ou à realização de intervenções pontuais em vias existentes.

A contratação envolve, de forma integrada:

- a) a elaboração e a compatibilização dos projetos básico e executivo;
- b) a implantação da pavimentação ao longo de 70,72 km de rodovia;
- c) a execução de Obras de Arte Especiais;
- d) a execução de volumes significativos de concreto betuminoso usinado a quente;
- e) a execução de estabilização granulométrica com mistura de materiais;
- f) a implantação e a adequação de sistemas e dispositivos de drenagem;

- g) a execução de serviços de terraplenagem e de conformação da plataforma rodoviária;
- h) a adequação geométrica do traçado;
- i) a adequação ou substituição de dispositivos existentes; e
- j) a integração entre estudos, projetos, planejamento, execução e controle tecnológico.

Conforme registrado nos documentos de planejamento da contratação, o trecho atualmente não é pavimentado e apresenta condições que demandam intervenções de natureza geométrica, geotécnica, estrutural, hidráulica e ambiental, além da implantação de estrutura de pavimento compatível com as condições de tráfego previstas.

A execução do objeto exige, portanto, a coordenação de diferentes disciplinas e etapas construtivas, a mobilização de recursos humanos e equipamentos, o planejamento logístico das frentes de trabalho e a compatibilização entre terraplenagem, drenagem, pavimentação, estruturas, sinalização, obras complementares e condicionantes ambientais.

Esse conjunto de características demonstra que a capacidade operacional necessária não se resume ao domínio de determinado procedimento executivo, à aplicação de determinado material ou à execução isolada de um dos serviços que compõem a obra.

A futura contratada deverá demonstrar capacidade para planejar, projetar, coordenar, mobilizar e executar empreendimento rodoviário de grande extensão, com múltiplas frentes de serviço, elevados quantitativos e integração entre diferentes disciplinas e etapas construtivas.

É nesse contexto que devem ser interpretadas as exigências de qualificação técnico-operacional.

A Administração não estabeleceu exigência de identidade absoluta entre a experiência anterior e o objeto licitado. Exigiu-se a comprovação de serviços compatíveis e de complexidade equivalente ou superior, aptos a demonstrar a capacidade operacional necessária à execução integral da contratação.

Desse modo, a compatibilidade da experiência anterior não deve ser aferida exclusivamente pela identidade dos materiais, equipamentos, normas ou procedimentos empregados em serviços isolados, mas pelo conjunto das condições em que foram executados, considerando-se, entre outros aspectos, a natureza da intervenção, a extensão, os quantitativos, a logística, a mobilização, a simultaneidade das frentes de serviço e a integração entre as diferentes disciplinas envolvidas.

2.2 DA LEGALIDADE DA NOTA 1 DOS QUADROS 02 E 03 DO EDITAL E DOS QUADROS 07 E 08 DO TERMO DE REFERÊNCIA

A Impugnante sustenta que a Nota 1 dos Quadros 02 e 03 do Edital, correspondentes aos Quadros 07 e 08 do Termo de Referência, estabeleceria vedação absoluta e indevida à utilização de atestados provenientes de obras urbanas, loteamentos, condomínios, ciclofaixas e serviços de manutenção ou conservação, independentemente da natureza dos serviços efetivamente executados.

A alegação, contudo, não merece prosperar.

O art. 67 da Lei Federal nº 14.133/2021 autoriza a Administração a exigir a comprovação da execução de serviços compatíveis com o objeto licitado e de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior. A regra legal, portanto, não estabelece como critério suficiente a mera existência de identidade parcial entre os serviços executados anteriormente e aqueles que compõem o objeto da contratação.

A compatibilidade exigida pela legislação deve ser aferida a partir do conjunto das características da experiência apresentada, considerando-se, além da natureza dos serviços, o contexto em que foram executados, a dimensão do empreendimento, a escala dos quantitativos, a complexidade da execução, a necessidade de mobilização e coordenação de recursos e a integração entre as diferentes etapas construtivas.

Não se pode, portanto, confundir a existência de semelhança entre determinados serviços com a demonstração de experiência operacional equivalente àquela necessária para a execução do empreendimento licitado.

No caso concreto, a Nota 1 não foi estabelecida de forma abstrata ou desprovida de fundamentação técnica. Sua inclusão decorreu da análise realizada na fase preparatória da contratação, na qual foram consideradas as características específicas do objeto e a necessidade de que a experiência anterior apresentada fosse efetivamente capaz de demonstrar aptidão para a execução de obras de implantação rodoviária e de Obras de Arte Especiais, em porte e complexidade compatíveis com a contratação.

A exigência, portanto, não se fundamenta na pretensão de exigir que o licitante tenha executado obra idêntica àquela objeto do certame. O que se busca é evitar que experiências de natureza substancialmente distinta sejam utilizadas para comprovar uma capacidade operacional que, concretamente, não foi demonstrada.

Essa distinção deve ser observada.

A execução de determinado serviço de pavimentação em ambiente urbano, por exemplo, pode envolver materiais, equipamentos e procedimentos executivos semelhantes aos utilizados em uma obra rodoviária. Essa circunstância, contudo, não permite concluir automaticamente que a empresa tenha adquirido experiência operacional equivalente para implantar uma rodovia com extensão aproximada de 70,72 km, em trecho atualmente não pavimentado, com múltiplas frentes de execução e necessidade de integração entre serviços de terraplenagem, pavimentação, drenagem e Obras de Arte Especiais.

A experiência necessária para a execução de um empreendimento dessa natureza envolve, além do domínio técnico de serviços específicos, a capacidade de planejar e coordenar a implantação de uma infraestrutura rodoviária em grande extensão territorial, mobilizar equipes, equipamentos e materiais em escala compatível, organizar a logística de fornecimento e transporte, gerenciar diferentes frentes de trabalho e integrar as diversas etapas construtivas que compõem o empreendimento.

Por essa razão, a simples constatação de que determinado serviço utiliza o mesmo material, equipamento ou procedimento executivo não é suficiente para estabelecer, por si só, a equivalência entre as experiências.

A complexidade tecnológica e operacional não é determinada exclusivamente pela natureza isolada de um serviço ou pela identidade de um insumo empregado. Ela deve ser aferida a partir do conjunto das condições em que o serviço foi executado e da capacidade operacional que essa experiência efetivamente demonstra.

Essa compreensão é particularmente relevante no caso concreto, em que o objeto envolve a implantação de aproximadamente 70,72 km de pavimentação rodoviária, a execução de Obras de Arte Especiais e expressivos quantitativos de serviços de pavimentação, estabilização granulométrica, terraplenagem e drenagem, além da necessidade de coordenação integrada entre a elaboração dos projetos e a execução das obras.

Para os fins específicos desta contratação, as experiências provenientes de vias urbanas, ruas e avenidas de loteamentos, condomínios residenciais ou ciclofaixas, nas hipóteses expressamente delimitadas pela Nota 1, não são consideradas aptas à comprovação da qualificação técnico-operacional, por não demonstrarem a complexidade operacional exigida para a implantação do empreendimento rodoviário licitado.

A Nota 1, nesse contexto, atua como critério objetivo de delimitação da experiência considerada apta à comprovação da qualificação técnico-operacional. Sua finalidade não é exigir que o licitante comprove experiência anterior em obra idêntica, tampouco estabelecer exigência de identidade absoluta entre os contratos anteriores e o objeto licitado, mas impedir que experiências que não evidenciem a complexidade operacional necessária sejam utilizadas, para comprovar requisito que exige capacidade de natureza distinta.

A Administração, ao estabelecer essa delimitação, exerceu a competência que lhe é atribuída para definir, de forma motivada e proporcional às características do objeto, os requisitos necessários à demonstração da capacidade técnica dos licitantes.

A regra deve, portanto, ser compreendida em conjunto com o critério geral de compatibilidade e de complexidade equivalente ou superior previsto no edital. A Nota 1 não elimina esse critério, mas estabelece parâmetros objetivos para sua aplicação, afastando as experiências expressamente indicadas que, consideradas as características do objeto licitado, não demonstram a capacidade necessária à implantação de uma obra rodoviária de grande extensão e complexidade.

Dessa forma, não se verifica ilegalidade na exigência impugnada. A Nota 1 encontra fundamento nas características concretas do objeto, guarda pertinência com a finalidade da qualificação técnico-operacional e busca assegurar que a futura contratada possua experiência efetivamente compatível com a dimensão, a natureza e a complexidade do empreendimento, sem exigir, contudo, identidade absoluta entre a experiência anterior e o objeto licitado.

2.3 DA DISTINÇÃO ENTRE OBRAS DE IMPLANTAÇÃO RODOVIÁRIA E SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO E CONSERVAÇÃO

A vedação à utilização de atestados relativos exclusivamente a serviços de manutenção e conservação de rodovias encontra fundamento na distinção substancial entre a natureza dessas atividades e a execução de uma obra de implantação rodoviária, não se tratando de diferenciação baseada exclusivamente na nomenclatura dos serviços, mas nas características técnicas e operacionais próprias de cada modalidade de intervenção.

A contratação em análise tem por objeto a implantação de uma nova estrutura rodoviária em trecho atualmente não pavimentado, com extensão aproximada de 70,72 km, envolvendo, entre outras atividades, a adequação geométrica do traçado, a execução de serviços de terraplenagem, a implantação de estrutura de pavimento, a execução de dispositivos de drenagem e a realização de Obras de Arte Especiais. Trata-se, portanto, de empreendimento que demanda planejamento, mobilização e coordenação de recursos em escala compatível com a extensão e a complexidade global do objeto.

Os serviços de manutenção e conservação de rodovias, por sua vez, embora possam envolver atividades tecnicamente relevantes e exigir capacidade operacional própria, possuem, em regra, natureza distinta, por estarem direcionados à preservação, recuperação localizada ou manutenção das condições de utilização de uma infraestrutura rodoviária já existente. Sua execução não implica, necessariamente, a implantação de uma nova plataforma rodoviária, a execução integral de uma estrutura de pavimento ou a coordenação simultânea das diversas etapas construtivas que compõem um empreendimento de implantação rodoviária de grande extensão.

Nesse contexto, a experiência decorrente da execução de serviços de manutenção e conservação, considerada isoladamente, não permite presumir, de forma automática, que a empresa tenha demonstrado capacidade operacional equivalente para mobilizar e gerenciar os recursos necessários à implantação de dezenas de quilômetros de plataforma rodoviária, coordenar múltiplas frentes de execução, administrar a produção, o fornecimento e a aplicação de grandes volumes de materiais, integrar diferentes etapas construtivas e executar, de forma coordenada, serviços de pavimentação, terraplenagem, drenagem e Obras de Arte Especiais, além de organizar a logística de materiais, equipamentos e equipes em empreendimento de grande extensão territorial.

A distinção estabelecida pela Administração, portanto, não decorre exclusivamente da nomenclatura dos serviços, mas da natureza, da finalidade e das condições operacionais próprias de cada modalidade de intervenção. O que se reconhece é que a execução dessas atividades, nas condições delimitadas pela Nota 1, não demonstra a capacidade operacional exigida para a implantação de empreendimento rodoviário com as dimensões, características e complexidade do objeto licitado.

Não se afirma, com isso, que os serviços de manutenção e conservação sejam tecnicamente irrelevantes ou que a experiência neles adquirida não possua qualquer valor. O fundamento da exigência é mais específico: tais experiências, nas condições delimitadas pelo instrumento convocatório, não são suficientes para comprovar a capacidade operacional necessária à execução do objeto desta contratação, que demanda experiência compatível com a implantação de uma estrutura rodoviária de grande extensão e com a coordenação integrada de diversas frentes e etapas construtivas.

A exigência, portanto, guarda relação direta com a finalidade da qualificação técnico-operacional, na medida em que busca assegurar que a futura contratada demonstre experiência anterior efetivamente compatível com a natureza, a dimensão e a complexidade operacional do empreendimento a ser executado.

2.4 DA DISTINÇÃO ENTRE OBRAS RODOVIÁRIAS DE GRANDE PORTE E INTERVENÇÕES URBANAS

A Impugnante sustenta que obras em vias urbanas, loteamentos, condomínios e ciclofaixas poderiam apresentar serviços tecnicamente semelhantes aos previstos no objeto.

A alegação não é suficiente para demonstrar a ilegalidade da Nota 1.

A Administração reconhece que determinados serviços podem apresentar semelhanças técnicas quando executados em ambientes distintos.

Contudo, a qualificação técnico-operacional não se destina a verificar apenas a existência de uma determinada atividade no histórico da empresa.

A finalidade é demonstrar capacidade operacional compatível com o empreendimento.

A implantação de 70,72 km de uma rodovia de ligação, em região de relevante atividade agropecuária, apresenta características próprias de logística, mobilização e execução.

O empreendimento atravessa área extensa, exige a implantação de uma estrutura rodoviária integrada e envolve a execução coordenada de serviços de diferentes naturezas.

A execução de uma via urbana, rua, avenida de loteamento, condomínio ou ciclofaixa pode envolver serviços de pavimentação, drenagem e terraplenagem, mas isso não significa, automaticamente, que a experiência seja equivalente à implantação de um empreendimento rodoviário de grande extensão.

A equivalência deve considerar a dimensão e a complexidade global da experiência.

Para os fins desta contratação, a Administração considerou que as experiências enquadradas nas categorias descritas na Nota 1, embora possam envolver serviços tecnicamente semelhantes, não demonstram a complexidade operacional exigida para a implantação do empreendimento rodoviário licitado. A regra deve ser compreendida em conjunto com o critério editalício de compatibilidade e de complexidade equivalente ou superior.

A exigência, portanto, funciona como critério objetivo de qualificação, destinado a assegurar que a experiência apresentada seja compatível com a natureza e a dimensão do empreendimento.

2.5 DA AUSÊNCIA DE CONTRADIÇÃO ENTRE O CAPUT DO ITEM 8.7.2 E A NOTA 1

A Impugnante sustenta que a Nota 1 contrariaria o caput do item 8.7.2 do Edital.

Não há contradição.

O caput estabelece a regra geral: devem ser comprovados serviços compatíveis com o objeto e de complexidade equivalente ou superior.

A Nota 1, por sua vez, esclarece que determinadas experiências não serão consideradas suficientes para atender a esse parâmetro, em razão da natureza do empreendimento em que foram realizadas.

A nota não exige identidade absoluta.

Tampouco exige que a experiência anterior corresponda integralmente ou de forma idêntica à obra licitada.

Apenas delimita objetivamente experiências que, no contexto da contratação, não demonstram a complexidade operacional necessária.

A interpretação defendida pela Impugnante conduziria, na prática, à eliminação da possibilidade de a Administração estabelecer critérios objetivos para avaliar a compatibilidade da experiência anterior.

O art. 67 da Lei nº 14.133/2021, contudo, não impede a Administração de definir, de forma motivada, quais características devem estar presentes na experiência anterior para que ela seja considerada compatível com o objeto.

A Administração possui margem técnica para definir os requisitos indispensáveis à demonstração da capacidade operacional, desde que observados os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e competitividade.

Foi precisamente o que ocorreu.

2.6 DA MOTIVAÇÃO TÉCNICA DA EXIGÊNCIA

A Impugnante sustenta que a Administração não teria apresentado justificativa técnica individualizada para a exclusão das experiências previstas na Nota 1 dos Quadros 02 e 03 do Edital.

A alegação não procede.

A exigência impugnada não foi estabelecida de forma arbitrária ou dissociada da fase preparatória da contratação. Conforme se verifica da documentação que instrui o planejamento do certame, a definição dos requisitos de qualificação técnico-operacional decorreu da análise das características concretas do objeto, de sua dimensão, de seus quantitativos e da complexidade das atividades que deverão ser executadas pela futura contratada.

A contratação tem por objeto a elaboração dos projetos básico e executivo e a execução das obras de implantação da Rodovia do Boi, incluindo os serviços de pavimentação e as Obras de Arte Especiais projetos básico e executivo e a execução das obras de implantação da pavimentação e das Obras de Arte Especiais da Rodovia do Boi, em trecho com extensão aproximada de 70,72 km, atualmente não pavimentado. O empreendimento envolve, portanto, não apenas a execução de serviços isolados, mas a implantação de uma infraestrutura rodoviária completa, com a necessidade de adequação geométrica do traçado, execução de serviços de terraplenagem, implantação da estrutura de pavimento, execução de dispositivos de drenagem e realização de Obras de Arte Especiais.

A definição dos requisitos de habilitação considerou, ainda, os expressivos quantitativos previstos para os serviços de maior relevância, entre os quais se destacam a execução de aproximadamente 52.765,38 m³ de concreto betuminoso usinado a quente – CBUQ e 149.970,15 m³ de estabilização granulométrica com mistura de dois ou mais materiais, além da necessidade de coordenação entre as diferentes etapas e frentes de execução.

Nesse contexto, a exigência de experiência compatível não foi fundamentada exclusivamente na descrição nominal dos serviços, mas na necessidade de demonstrar que a futura contratada possui capacidade operacional para executar empreendimento de grande extensão, com múltiplas frentes de trabalho, expressivos volumes de serviços e materiais e integração entre diferentes disciplinas e etapas construtivas.

A motivação técnica também considerou o regime de contratação integrada, no qual a futura contratada será responsável pela elaboração dos projetos básico e executivo e pela execução das obras. Essa circunstância reforça a necessidade de comprovação de capacidade tanto para a elaboração dos projetos quanto para a execução das obras, observados os requisitos estabelecidos para cada natureza de atividade nos quadros de habilitação.

A partir dessas características, a Administração estabeleceu que a comprovação da capacidade técnico-operacional deveria estar relacionada a experiências capazes de demonstrar aptidão para a execução de obras de implantação e pavimentação rodoviária de porte e complexidade compatíveis com o empreendimento. É nesse contexto que se insere a Nota 1, que delimita as experiências que, consideradas nas condições previstas no edital, não são suficientes para comprovar a complexidade tecnológica e operacional exigida.

A motivação, portanto, não está dissociada do objeto nem se baseia em distinção meramente formal entre diferentes categorias de obras. Ao contrário, decorre da necessidade de assegurar que a experiência apresentada seja efetivamente capaz de demonstrar a aptidão operacional necessária à execução de uma obra de implantação rodoviária de grande extensão, com a implantação de nova estrutura de pavimento, execução de Obras de Arte Especiais, realização de expressivos volumes de serviços e coordenação integrada das diversas etapas construtivas.

Também foi considerada a necessidade de evitar a fragmentação excessiva da experiência apresentada para fins de comprovação da capacidade técnico-operacional. A possibilidade de utilização de até 02 (dois) atestados por item foi estabelecida como forma de permitir o somatório de experiências, sem, contudo, admitir que a capacidade operacional exigida seja artificialmente construída mediante a reunião de um número ilimitado de contratos de pequena dimensão ou de natureza operacional substancialmente distinta.

A exigência, portanto, foi motivada pela necessidade de reduzir o risco de contratação de empresa cuja experiência anterior, embora possa conter serviços isoladamente semelhantes aos previstos no objeto, não demonstre capacidade operacional compatível com a dimensão, a escala e a complexidade global do empreendimento.

Não se trata, assim, de restringir a participação de empresas por critérios subjetivos ou de exigir experiência idêntica à obra licitada. Trata-se de estabelecer, de forma objetiva e tecnicamente fundamentada, os parâmetros mínimos necessários para que a experiência anterior seja considerada apta a demonstrar a capacidade operacional exigida para a execução do objeto.

Dessa forma, a Nota 1 deve ser compreendida como resultado da motivação técnica desenvolvida na fase preparatória da contratação, estando diretamente relacionada às características concretas do empreendimento e à necessidade de assegurar a adequada execução contratual.

2.7 DA PROPORCIONALIDADE DOS QUANTITATIVOS EXIGIDOS

Outro elemento relevante para a análise da proporcionalidade é que a Administração não exigiu a comprovação da totalidade dos quantitativos do objeto.

Os quantitativos mínimos exigidos foram fixados em 50% dos respectivos quantitativos previstos no orçamento.

Assim, para as parcelas de maior relevância, conforme a natureza da atividade — elaboração de projetos ou execução de obras —, foram exigidos os seguintes quantitativos:

1. 35,36 km para projeto de pavimentação, diante de 70,72 km orçados;
2. 40,00 m para projeto de OAE, diante de 80,00 m orçados;
3. 35,36 km para execução de pavimentação, diante de 70,72 km orçados;
4. 40,00 m para execução de OAE, diante de 80,00 m orçados.

Para os serviços de maior relevância, também foram exigidos os seguintes quantitativos, correspondentes a 50% dos volumes orçados:

1. 26.382,69 m³ de CBUQ, diante de 52.765,38 m³;
2. 74.985,08 m³ de estabilização granulométrica, diante de 149.970,15 m³.

A adoção do limite de 50% demonstra que a Administração buscou equilibrar a necessidade de comprovação de experiência com a preservação da competitividade.

Não se exigiu a demonstração de experiência equivalente à execução integral do objeto.

Exigiu-se apenas que o licitante comprovasse experiência suficiente para demonstrar aptidão operacional em escala relevante, sem exigir a reprodução integral dos quantitativos da contratação.

Esse aspecto afasta a alegação de que as exigências seriam desproporcionais.

2.8 DA LIMITAÇÃO DE ATÉ 02 (DOIS) ATESTADOS POR ITEM

A Impugnante questiona a limitação estabelecida no instrumento convocatório quanto à apresentação de até 02 (dois) atestados por item, sustentando que a restrição reduziria indevidamente a possibilidade de comprovação da capacidade técnico-operacional mediante o somatório de experiências obtidas em diferentes contratos.

A alegação não merece prosperar.

A limitação do número de atestados decorre da necessidade de que a experiência apresentada seja suficientemente representativa da capacidade operacional exigida para a execução do empreendimento, não se tratando de critério aleatório ou destinado a restringir a participação de empresas que possuam qualificação compatível com o objeto.

A comprovação da qualificação técnico-operacional não se limita à soma aritmética dos quantitativos constantes dos atestados. Além do quantitativo executado, devem ser consideradas a natureza, a dimensão, a escala e as condições operacionais dos contratos utilizados para demonstrar a experiência do licitante.

A reunião de diversos contratos de pequena dimensão, executados em contextos distintos, pode permitir o atingimento formal do quantitativo mínimo sem demonstrar, necessariamente, experiência consolidada em escala compatível com o empreendimento licitado.

Essa circunstância é relevante no presente caso, considerando que a contratação envolve a implantação de aproximadamente 70,72 km de rodovia, a execução de pavimentação e Obras de Arte Especiais, além de serviços de terraplenagem, drenagem e aplicação de expressivos volumes de materiais, com a coordenação de diferentes frentes de trabalho e etapas construtivas.

A capacidade necessária para a execução de empreendimento dessa natureza deve ser demonstrada por experiências que, consideradas individualmente ou em conjunto, evidenciem que o licitante já executou atividades em escala representativa e possui condições de mobilizar, coordenar e gerenciar os recursos necessários à execução do objeto.

Nesse contexto, o edital não exigiu que todo o quantitativo mínimo fosse comprovado por um único atestado ou por uma única contratação. Admitiu-se a apresentação de até 02 (dois) atestados por item, possibilitando o somatório de experiências sem permitir que a comprovação seja formada por número ilimitado de contratos de pequena dimensão ou excessivamente fragmentados.

A Administração adotou, portanto, solução intermediária, que preserva a possibilidade de somatório e, simultaneamente, mantém a representatividade da experiência apresentada em relação à dimensão e à complexidade das parcelas exigidas.

A limitação não significa que o licitante deva ter executado integralmente o objeto em um único empreendimento, mas que a experiência utilizada para comprovar cada requisito esteja concentrada em número de contratos suficiente para demonstrar capacidade operacional compatível.

O edital contempla dois grupos de comprovação da capacidade técnico-operacional.

No Quadro 07, as exigências estão relacionadas à natureza da atividade e ao tipo de obra, abrangendo a elaboração de projetos e a execução de obras de pavimentação e de Obras de Arte Especiais. Nesse caso, a limitação a até 02 (dois) atestados por item busca assegurar que a experiência apresentada seja representativa de empreendimentos dessa natureza, sem exigir que toda a extensão ou todos os quantitativos sejam comprovados em uma única contratação.

No Quadro 08, relativo aos serviços específicos de maior relevância, a apresentação de até 02 (dois) atestados por item permite a comprovação dos quantitativos mínimos mediante o somatório das experiências, desde que observadas as demais condições do edital e a compatibilidade dos serviços executados.

Enquanto o Quadro 07 busca demonstrar experiência conforme a natureza da atividade e o tipo de obra, o Quadro 08 concentra-se nos serviços específicos considerados relevantes para a contratação. Em ambos os casos, o limite estabelecido busca preservar a relação entre a experiência comprovada e a escala operacional das parcelas exigidas.

Não se estabelece, com isso, que a execução de determinado quantitativo em um único contrato seja necessariamente superior à execução do mesmo quantitativo em dois contratos. O objetivo da regra é impedir que a avaliação da capacidade técnico-operacional seja reduzida à soma de quantitativos obtidos em número indefinido de contratações, sem consideração pela dimensão e pela representatividade das experiências apresentadas.

A limitação também deve ser examinada em conjunto com os demais parâmetros do edital. Os quantitativos mínimos correspondem a 50% dos respectivos quantitativos previstos no orçamento, admite-se o somatório de até 02 (dois) atestados por item e não se exige experiência idêntica nem a execução integral do objeto em contratação anterior.

Dessa forma, a regra não impede a participação de empresas que possuam experiência compatível distribuída em mais de um contrato. Apenas estabelece que a comprovação seja realizada dentro de limite documental destinado a preservar a representatividade da experiência e a evitar sua excessiva fragmentação.

Conclui-se, portanto, que a limitação a até 02 (dois) atestados por item constitui critério objetivo relacionado às características do empreendimento e à finalidade da qualificação técnico-operacional, compatibilizando a possibilidade de somatório com a necessidade de que as experiências apresentadas demonstrem capacidade efetivamente compatível com a contratação.

2.9 DA AUSÊNCIA DE RESTRIÇÃO INDEVIDA À COMPETITIVIDADE

A alegação de que a exigência restringiria indevidamente a competição também não merece acolhimento.

A competitividade deve ser analisada considerando o conjunto das regras do certame.

No caso concreto:

- a) os quantitativos exigidos foram limitados a 50% dos quantitativos totais;
- b) admite-se a apresentação de até 02 (dois) atestados por item;
- c) é permitida a participação de consórcios;
- d) a exigência não requer identidade absoluta entre a experiência anterior e o objeto;
- e) exige-se apenas experiência compatível e de complexidade equivalente ou superior.

A possibilidade de participação em consórcio é especialmente relevante para a análise da competitividade.

Considerando o vulto e a complexidade da contratação, o edital admite a participação de até 03 (três) empresas consorciadas, permitindo a reunião de capacidades técnicas e econômico-financeiras.

Portanto, a exigência de qualificação técnica não pode ser analisada isoladamente, como se constituísse uma barreira absoluta à participação.

O modelo contratual foi estruturado justamente para permitir a participação de empresas individualmente capacitadas ou reunidas em consórcio, preservando a competição e, simultaneamente, assegurando a capacidade necessária à execução do empreendimento.

2.10 DA INTERPRETAÇÃO DA DIFERENÇA REDACIONAL ENTRE OS QUADROS 02 E 03

A Impugnante sustenta que a redação dos Quadros 02 e 03 poderia gerar dúvida quanto à possibilidade de somatório dos quantitativos dos atestados apresentados.

A diferença redacional não conduz à interpretação de que cada atestado deva comprovar, isoladamente, a integralidade do quantitativo exigido.

A interpretação das disposições editalícias deve ser realizada de forma sistemática, considerando o conteúdo dos próprios quadros, a limitação expressamente estabelecida quanto ao número de atestados e a finalidade da exigência de qualificação técnico-operacional.

A previsão de apresentação de até 02 (dois) atestados por item não deve ser interpretada como exigência de que cada documento, isoladamente, contenha a totalidade do quantitativo exigido.

A finalidade da limitação é estabelecer o número máximo de documentos que poderão ser utilizados para a comprovação da experiência, permitindo-se, dentro desse limite, a demonstração dos quantitativos exigidos mediante a apresentação de até 02 (dois) atestados.

A interpretação diversa conduziria a resultado incompatível com a própria previsão de admissão de dois atestados, pois, se cada documento tivesse necessariamente de comprovar isoladamente todo o quantitativo exigido, a possibilidade de apresentação do segundo atestado perderia grande parte de sua finalidade prática.

A regra deve, portanto, ser compreendida no sentido de que o licitante poderá apresentar até 02 (dois) atestados por item, cujos quantitativos poderão ser considerados conjuntamente para fins de comprovação do requisito, desde que observadas as demais condições estabelecidas no edital e que os serviços comprovados sejam efetivamente compatíveis com aqueles exigidos.

A circunstância de os Quadros 02 e 03 não reproduzirem exatamente a mesma redação não implica, por si só, a existência de contradição ou de exigências materialmente distintas.

Eventual diferença redacional deve ser interpretada à luz da finalidade comum das disposições, qual seja, comprovar a capacidade técnico-operacional do licitante por meio de experiências compatíveis com o objeto e com a complexidade tecnológica e operacional exigida.

Assim, não se verifica a alegada assimetria capaz de comprometer a compreensão das regras do certame ou de restringir indevidamente a competitividade.

De todo modo, a interpretação acima exposta deve prevalecer para fins de aplicação do edital, afastando-se qualquer entendimento no sentido de que cada atestado, isoladamente, deva comprovar a integralidade do quantitativo exigido, quando o instrumento convocatório admite expressamente a apresentação de até 02 (dois) atestados por item.

2.11 DA DISTINÇÃO DOS PRECEDENTES INVOCADOS

A Impugnante invoca precedentes do Tribunal de Contas da União para sustentar a ilegalidade das exigências de qualificação técnico-operacional estabelecidas no instrumento convocatório.

Os precedentes citados, contudo, devem ser examinados à luz das circunstâncias concretas de cada contratação e dos requisitos especificamente questionados.

A jurisprudência de controle não determina a aceitação indistinta de qualquer experiência anterior que contenha serviços parcialmente semelhantes aos integrantes do objeto licitado. O que se veda é a exigência de identidade absoluta entre a experiência anterior e o objeto, bem como a imposição de requisitos arbitrários, desproporcionais ou desprovidos de pertinência técnica.

Não é essa a situação verificada no presente certame.

No caso concreto, as exigências:

- a) estão relacionadas às parcelas de maior relevância técnica e econômica da contratação;
- b) foram limitadas a 50% dos respectivos quantitativos previstos no orçamento;
- c) foram estabelecidas com fundamento nas características técnicas e operacionais do empreendimento;
- d) admitem a utilização de até 02 (dois) atestados por item;
- e) devem ser consideradas em conjunto com a possibilidade de participação de empresas em consórcio; e
- f) estão vinculadas à natureza, à dimensão, à extensão e à complexidade do objeto licitado.

A distinção dos precedentes invocados não decorre do afastamento das orientações neles estabelecidas, mas da necessidade de aplicá-las conforme as particularidades da presente contratação.

As exigências questionadas não impõem a comprovação de experiência anterior em objeto idêntico nem exigem a reprodução integral dos quantitativos da contratação. Buscam assegurar que os atestados apresentados demonstrem experiência efetivamente compatível com a escala e a complexidade operacional do empreendimento.

Desse modo, não se verifica incompatibilidade entre as disposições impugnadas e a jurisprudência de controle, uma vez que os requisitos estabelecidos guardam relação objetiva com a natureza, a dimensão e a complexidade do objeto e foram delimitados de forma proporcional à capacidade operacional que se pretende comprovar.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, após análise das razões apresentadas pela Impugnante e considerando as justificativas técnicas constantes dos documentos de planejamento da contratação, conclui-se que não foram demonstrados vícios de legalidade capazes de comprometer a validade das exigências de qualificação técnico-operacional previstas no edital. A análise técnica demonstra que:

- a) o objeto possui elevada complexidade técnica e operacional, envolvendo a elaboração de projetos e a implantação de aproximadamente 70,72 km de rodovia, com execução de pavimentação, Obras de Arte Especiais, drenagem, terraplenagem e demais serviços associados;

- b) a exigência de qualificação técnico-operacional foi estabelecida considerando a necessidade de comprovar experiência compatível com a natureza e a escala do empreendimento;
- c) a Nota 1 não estabelece exigência de identidade absoluta entre a experiência anterior e o objeto licitado, mas delimita experiências que, pelas características do empreendimento em que foram realizadas, não são consideradas suficientes para demonstrar a complexidade operacional necessária;
- d) a distinção entre obras de implantação rodoviária e serviços de manutenção e conservação possui fundamento técnico, considerando a diferença de natureza, escala e organização operacional das atividades;
- e) a execução de serviços semelhantes em vias urbanas, loteamentos, condomínios ou ciclofaixas não demonstra, automaticamente, capacidade equivalente para a implantação de empreendimento rodoviário de 70,72 km;
- f) os quantitativos exigidos foram limitados a aproximadamente 50% dos quantitativos totais do objeto, demonstrando preocupação com a proporcionalidade e a competitividade;
- g) a limitação a até 02 (dois) atestados por item foi tecnicamente justificada como mecanismo destinado a evitar a pulverização excessiva da experiência;
- h) a regra admite a comprovação por mais de um atestado, preservando a possibilidade de somatório dos quantitativos dentro do limite estabelecido;
- i) a participação em consórcio e a possibilidade de subcontratação de atividades acessórias constituem mecanismos adicionais de preservação da competitividade;
- j) não há contradição entre o critério geral de compatibilidade e complexidade equivalente ou superior e a Nota 1, que apenas concretiza a aplicação desse critério ao objeto específico;
- k) não foi demonstrada alteração ou ilegalidade capaz de comprometer a formulação das propostas ou a competitividade do certame.

Dessa forma, conclui-se que as exigências impugnadas são pertinentes, proporcionais e tecnicamente justificadas, estando relacionadas à necessidade de assegurar que a futura contratada possua experiência operacional efetivamente compatível com a execução do empreendimento.

4. DA DECISÃO

Ante o exposto, quanto aos aspectos técnicos de competência desta Diretoria:

- a) manifesta-se pelo **não acolhimento das alegações** apresentadas pela Impugnante, pelos fundamentos expostos nesta manifestação; e
- b) manifesta-se pela **manutenção integral dos termos do Edital** da Concorrência Eletrônica nº 68/2026 e de seus anexos.

Ao Agente de Contratação, para decisão e prosseguimento do certame.