

## RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO

Pregão Eletrônico nº 176/2026

Processo Administrativo nº 9900035608/2023

**Órgão:**

Secretaria Municipal de Conservação e Serviços Públicos — SECONSER — Município de Niterói/RJ

**Impugnante:**

General Contractor Construtora Ltda. — CNPJ nº 73.509.440/0001-42

**Item Impugnado:**

Item 8.32 do Termo de Referência **Data do Protocolo:** 30 de julho de 2026

### I. DO CONHECIMENTO

A presente impugnação é tempestiva, porquanto protocolada antes do prazo de 3 (três) dias úteis anteriores à data da sessão pública designada para 04/08/2026, em conformidade com o art. 164, caput, da Lei nº 14.133/2021 e com o item 10.1 do Edital. A impugnante detém legitimidade ativa na qualidade de interessada no certame. Presentes os pressupostos de admissibilidade, a impugnação é **conhecida**.

No mérito, contudo, **não merece provimento**, pelas razões expostas a seguir.

### II. DA SÍNTESE DOS ARGUMENTOS DA IMPUGNANTE

A General Contractor Construtora Ltda. sustenta, em síntese, que a exigência contida no item 8.32 do Termo de Referência — de que a CAO ou CAT apresentada para fins de qualificação técnico-operacional figure em nome da própria empresa licitante como executante — seria excessivamente restritiva e desproporcional, com potencial de reduzir, sem motivo proporcional, o universo de licitantes aptos a disputar o certame.

Para sustentar a tese, a impugnante: (i) reconhece expressamente a distinção entre qualificação técnico-profissional e técnico-operacional prevista no art. 67, incisos I e II, da Lei nº 14.133/2021; (ii) invoca, por analogia, a jurisprudência do TCU consolidada no

Acórdão nº 498/2013 — Plenário, que admite formas alternativas de comprovação de vínculo entre o profissional detentor do atestado e a empresa licitante; (iii) cita a doutrina de Joel de Menezes Niebuhr sobre a irrelevância da forma jurídica do vínculo profissional; (iv) fundamenta-se no § 6º do art. 67 e no § 3º do art. 88 da Lei nº 14.133/2021; (v) invoca a Súmula nº 263 do TCU e os princípios da razoabilidade, proporcionalidade, isonomia e competitividade previstos nos arts. 5º e 11 da Lei nº 14.133/2021; e (vi) sustenta que a capacidade técnica deve ser aferida pela "efetiva disponibilidade" do acervo, ainda que por "absorção de estrutura técnica e de pessoal".

### III. DA ANÁLISE DO MÉRITO

#### 3.1 Da Distinção Fundamental entre CAT e CAO e sua Repercussão no Item 8.32

Antes de ingressar no exame da analogia proposta pela impugnante, é imprescindível precisar tecnicamente os institutos que ela própria invoca, pois a clareza conceitual é determinante para a correção da análise jurídica subsequente.

A **CAT (Certidão de Acervo Técnico)** é o documento emitido pelo CREA em nome do **profissional pessoa física**, registrando as ARTs e RRTs por ele subscritas ao longo de sua carreira. Ela certifica a experiência pessoal e intransferível do engenheiro, arquiteto ou técnico individualmente. A **CAO (Certidão de Acervo Operacional)**, por sua vez, é o documento emitido pelo CREA em nome da **pessoa jurídica**, identificada pelo seu CNPJ, certificando o histórico institucional de obras e serviços executados pela empresa como organização. Trata-se, portanto, de instrumentos com titulares distintos, finalidades distintas e regimes jurídicos distintos, ambos previstos no art. 67 da Lei nº 14.133/2021 — o primeiro para a qualificação técnico-profissional (inciso I), o segundo para a qualificação técnico-operacional (inciso II).

Ao incluir, no item 8.32, tanto a CAO quanto a CAT como instrumentos hábeis para a comprovação da qualificação técnico-operacional, o Termo de Referência contempla também a hipótese em que a empresa apresente a CAT de um profissional cujas ARTs tenham sido registradas em nome da empresa licitante como contratante/executante — hipótese em que a CAT, embora emitida para um profissional pessoa física, traz consignado o nome da empresa como responsável pela execução da obra. Nesse caso específico, e somente nele, a CAT serve à comprovação da experiência operacional da empresa, pois é o

registro do vínculo entre o profissional responsável técnico e a empresa que efetivamente executou o serviço.

Essa leitura do item 8.32 é coerente com a exigência de que o nome da empresa licitante conste como executante em qualquer dos dois documentos apresentados — exigência que não é, portanto, uma criação arbitrária do edital, mas sim o requisito mínimo para que qualquer instrumento cumpra o papel de comprovação da qualificação técnico-operacional da pessoa jurídica.

### **3.2 Do Erro Estrutural na Transposição Analógica Proposta pela Impugnante**

Identificadas as definições corretas, verifica-se que o argumento central da impugnante repousa sobre uma transposição analógica estruturalmente equivocada.

A impugnante reconhece a distinção entre os dois institutos e, em seguida, propõe expressamente que "a mesma racionalidade" construída pela jurisprudência do TCU para a qualificação técnico-profissional seja "estendida, por analogia", à qualificação técnico-operacional. O problema é que a analogia pressupõe identidade de razões entre as situações comparadas — e as razões, nesse caso, são diametralmente opostas.

A jurisprudência do TCU consolidada no Acórdão nº 498/2013 — Plenário foi construída para resolver a seguinte questão: como uma empresa comprova que o profissional pessoa física, cujo nome consta de uma CAT individual, efetivamente estará disponível para atuar no contrato? A resposta — carteira de trabalho, contrato social, contrato de prestação de serviços ou declaração de contratação futura com anuência do profissional — tem por objeto o vínculo jurídico entre uma pessoa física e uma pessoa jurídica licitante.

Transpor essa lógica para a qualificação técnico-operacional implicaria admitir que o histórico institucional acumulado por uma empresa ao longo de anos de execução de obras pudesse ser transferido para outra simplesmente porque algum profissional que participou dessas obras passou a integrar, por contrato, a nova empresa. Esse raciocínio não encontra qualquer amparo no ordenamento vigente e, se aceito, tornaria o instituto da qualificação técnico-operacional completamente esvaziado, pois qualquer empresa, independentemente de seu histórico próprio, poderia invocar a experiência de terceiros mediante a contratação de um profissional intermediário.

### 3.3 Da Inaplicabilidade do Acórdão TCU nº 498/2013 — Plenário

O precedente invocado pela impugnante não apenas não ampara sua tese como reforça o argumento da Administração. O Acórdão nº 498/2013 do TCU trata exclusivamente do vínculo entre o **profissional pessoa física** e a empresa licitante para fins de qualificação técnico-profissional — instituto que tem por titular o profissional. A questão central ali debatida era a forma de comprovação de que o detentor de uma CAT individual estaria disponível para trabalhar no contrato, e não a possibilidade de uma empresa se valer do acervo operacional de outra pessoa jurídica.

Não existe, na jurisprudência do TCU, precedente que autorize a transferência do acervo operacional de uma empresa para outra com fundamento exclusivamente na presença de profissionais comuns às duas organizações. Ao contrário, o TCU tem sido reiteradamente enfático — em acórdãos como o de nº 1.214/2013 e nº 2.150/2016, ambos do Plenário — no sentido de que a qualificação técnico-operacional deve refletir a experiência institucional da própria pessoa jurídica licitante.

### 3.4 Da Inaplicabilidade do § 6º do Art. 67 da Lei nº 14.133/2021

A impugnante utiliza o § 6º do art. 67 — que exige que o profissional indicado "participe da obra ou serviço objeto da licitação" — para sustentar que a lei não exigiria identidade nominal entre a razão social da licitante e a executante constante do acervo.

O argumento incorre em descontextualização normativa. O § 6º integra exclusivamente o regramento da qualificação técnico-profissional. Sua finalidade é impedir que empresas apresentem profissionais de fachada na fase de habilitação que não participarão efetivamente da execução. O dispositivo nada dispõe sobre a titularidade do acervo operacional da pessoa jurídica, porque esse simplesmente não é seu objeto regulatório. Empregá-lo como fundamento para flexibilizar a identidade nominal exigida na CAO é transpor um dispositivo de um contexto normativo para outro que lhe é completamente estranho.

### 3.5 Da Inaplicabilidade do § 3º do Art. 88 e da Súmula nº 263 do TCU

A referência ao § 3º do art. 88 da Lei nº 14.133/2021, que admite "documentos comprobatórios" alternativos ao atestado formal, e à Súmula nº 263 do TCU, que orienta a interpretação proporcional das exigências de qualificação técnica, também não fundamentam a pretensão da impugnante.

O art. 88 é norma geral de habilitação e não revoga nem flexibiliza o art. 67, II, que é norma especial sobre qualificação técnico-operacional. A regra hermenêutica da especialidade impede essa interpretação extensiva. A Súmula nº 263 do TCU, por sua vez, veda exigências de qualificação técnica desproporcionais que excluam, sem justificativa, licitantes tecnicamente aptos — mas não autoriza que a Administração abra mão de verificar se a experiência comprovada pertence institucionalmente à própria empresa licitante. O temperamento que a Súmula exige refere-se à razoabilidade dos quantitativos e da complexidade técnica exigidos, não à dispensa da identidade nominal entre o licitante e o executor da obra comprovada.

### **3.6 Do Argumento de "Absorção de Estrutura Técnica e de Pessoal"**

Em seu pedido de mérito, a impugnante amplia o argumento para incluir a hipótese de comprovação "por absorção de estrutura técnica e de pessoal". Esse argumento merece análise separada porque é o único ponto em que a impugnante toca, ainda que de passagem, em hipótese que encontra algum respaldo jurisprudencial.

O TCU, em situações de transformação societária, incorporação, fusão ou cisão empresarial, reconhece a possibilidade de aproveitamento do acervo operacional da empresa antecessora pela empresa resultante, desde que demonstrada a continuidade efetiva da estrutura técnica e patrimonial. Nesses casos específicos, admite-se que o histórico institucional da empresa predecessora seja transferido à sucessora.

Entretanto, a impugnante não alega estar em nenhuma dessas situações. Não há nos autos qualquer indicação de reorganização societária, incorporação ou fusão que justifique a pretensão. O que a impugnante postula é uma modificação genérica e abstrata do edital, sem apresentar situação jurídica concreta que a ampare. O fato de a tese ser abstratamente formulada, sem qualquer caso concreto que a sustente, evidencia que a impugnação tem caráter eminentemente estratégico, voltado à obtenção de vantagem competitiva, e não à correção de irregularidade objetiva no instrumento convocatório.

### **3.7 Da Inexistência de Restrição Desproporcional à Competitividade**

A impugnante sustenta, com base nos arts. 5º e 11 da Lei nº 14.133/2021, que a exigência de identidade nominal restringiria indevidamente o universo de licitantes. Não assiste razão.

O objeto do Pregão Eletrônico nº 176/2026 envolve serviços de engenharia de elevada complexidade técnica em infraestrutura urbana crítica — implantação de placas cimentícias,

substituição de guarda-corpos e implantação de ciclovia nos Túneis Roberto Silveira e Raul Veiga — com valor estimado de R\$ 13.842.247,30 (treze milhões, oitocentos e quarenta e dois mil, duzentos e quarenta e sete reais e trinta centavos), executados com uso obrigatório de tecnologia de Laser Scanning e levantamento As-Built georreferenciado. A envergadura e a natureza do objeto justificam plenamente a exigência de que a empresa licitante comprove, em seu próprio nome, experiência institucional em serviços equivalentes. Essa é, exatamente, a finalidade do instituto da qualificação técnico-operacional.

Ademais, o instrumento convocatório já contempla, nos itens 8.1 a 8.5, uma via paralela e mais flexível de comprovação técnica por meio da qualificação técnico-profissional, que inclusive admite declaração de compromisso de vinculação futura do profissional responsável técnico. Empresa que não disponha de acervo operacional próprio pode habilitar-se tecnicamente por essa via, demonstrando que sua equipe técnica reúne a experiência individual necessária. O edital, portanto, é equilibrado no conjunto: não elimina a concorrência, mas exige, de forma diferenciada e proporcional, que cada modalidade de qualificação seja comprovada pelo instrumento que lhe é próprio.

#### IV. DA DECISÃO

Ante o exposto, a Comissão Permanente de Licitação — COPLI, no exercício das atribuições que lhe conferem o art. 164 da Lei nº 14.133/2021 e o item 10.1 do Edital, decide:

**CONHECER** a impugnação interposta pela General Contractor Construtora Ltda., por tempestiva e de parte legítima, e, no mérito, **NEGAR-LHE PROVIMENTO**, mantendo integralmente a redação do item 8.32 do Termo de Referência do Pregão Eletrônico nº 176/2026, pelos seguintes fundamentos: (i) a exigência de que a CAO ou a CAT apresentada para fins de qualificação técnico-operacional figure em nome da própria empresa licitante como executante está em plena conformidade com o art. 67, inciso II, da Lei nº 14.133/2021; (ii) a jurisprudência invocada pela impugnante é inaplicável ao caso concreto, pois foi construída para a qualificação técnico-profissional, instituto de titularidade distinta; (iii) não há restrição desproporcional à competitividade, dado que o edital prevê via alternativa de habilitação técnica pela qualificação técnico-profissional; e (iv) a pretensão da impugnante é abstrata, sem apresentação de situação jurídica concreta que a justifique.

Em consequência, **indefer-se o pedido de reabertura de prazo** formulado no item "b" dos pedidos da impugnante, uma vez que não houve alteração do instrumento convocatório, não se configurando o pressuposto previsto no art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021.

A sessão pública permanece designada para o dia **04 de agosto de 2026, às 11h00** (horário de Brasília), no sítio eletrônico [www.gov.br/compras](http://www.gov.br/compras).

Publique-se no Portal Nacional de Contratações Públicas — PNCP e na página oficial da Prefeitura de Niterói, nos termos do art. 164, § 2º, da Lei nº 14.133/2021.

Atenciosamente,

Niterói/RJ, 31 de julho de 2026.

**CONCYR FORMIGA BERNARDES**

**Pregoeira**



SS DE SERVIÇOS CONCEDIDOS  
MAT. 1247642-0

**RICARDO FREDERICO ARAÚJO LANZELLOTTI**  
**Subsecretário de Serviços Concedidos**  
**Secretaria Municipal de Conservação e Serviços Públicos**