



Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional - MIDR

Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba

NOTA TÉCNICA Nº 116/2026

11ª/GRD/UIP - Análise de impugnação ao Edital nº 8/2026

Processo: 59513.000556/2026-14-e

Processo relacionado: 59513.000146/2026-65-e

Interessada: Eucapino Construções e Serviços Ltda.

Assunto: Qualificação técnico-operacional e econômico-financeira do Item 4 - Região Metropolitana

Data: 25 de agosto de 2026

1. Relatório e objeto da análise

Trata-se de pedido de impugnação apresentado pela Eucapino Construções e Serviços Ltda., constante do e-DOC 03B0758F, em face do Edital nº 8/2026 - Pregão Eletrônico por Sistema de Registro de Preços, cujo objeto é a execução de serviços de pavimentação em bloco intertravado de concreto em municípios do Estado do Amapá.

A empresa questiona: (a) a exigência de patrimônio líquido mínimo correspondente a 10% do valor orçado pela Codevasf por item; e (b) os quantitativos mínimos exigidos para comprovação da capacidade técnico-operacional do Item 4 - Região Metropolitana. A impugnante também requer, alternativamente, a substituição do patrimônio líquido por garantia de manutenção da proposta.

O objetivo é subsidiar a decisão da Secretaria Regional de Licitações e Contratos quanto à manutenção ou à alteração das condições de habilitação impugnadas.

2. Elementos do edital e do Termo de Referência

O Edital nº 8/2026 prevê adjudicação por item e faculta ao licitante participar de quantos itens forem de seu interesse. Os itens foram estruturados por regiões geográficas, com quantitativos, municípios de abrangência e preços unitários próprios.

Quadro 1 - Distribuição regional do objeto

Item	Região	Municípios de abrangência	Quantidade	Valor estimado
1	Norte	Oiapoque	35.000 m ²	R\$ 10.605.364,68
2	Nordeste	Tartarugalzinho, Amapá, Pracuúba e Calçoene	35.000 m ²	R\$ 9.880.385,45
3	Central	Serra do Navio, Porto Grande, Ferreira Gomes e Pedra Branca do Amapari	35.000 m ²	R\$ 9.500.988,98
4	Metropolitana	Macapá, Santana, Mazagão, Itaubal e Cutias	231.000 m ²	R\$ 57.993.484,46
5	Sul	Laranjal do Jari e Vitória do Jari	35.000 m ²	R\$ 10.207.027,11



Fonte: Edital e Termo de Referência, e-DOC A060F577, itens 1.1 e 10.1.

Para a qualificação econômico-financeira, o item 10.5, alínea b, do edital e o item 9.2 do Termo de Referência exigem patrimônio líquido mínimo correspondente a 10% do valor orçado por item. No Item 4, o requisito equivale a R\$ 5.799.348,45. O edital também prevê índices de Liquidez Geral, Solvência Geral e Liquidez Corrente iguais ou superiores a 1, além de garantia de execução de 5% do valor do futuro contrato.

Para o Item 4, o orçamento corresponde a 33 km de vias com 7 m de largura, distribuíveis entre cinco municípios. O prazo de execução previsto é de 12 meses. No cronograma de referência, a etapa de pavimentação concentra R\$ 48.909.531,82 e está programada em seis parcelas mensais de 16,67%, o que evidencia ritmo produtivo expressivo caso o quantitativo seja demandado em sua integralidade.

A planilha do Item 4 também incorpora condições logísticas específicas, inclusive distâncias médias de transporte e fontes de materiais. Por isso, a movimentação de quantitativos entre regiões não constitui simples operação aritmética: altera a localização, a logística, os custos unitários, as mobilizações e o planejamento da execução.

3. Fundamentação normativa

A Lei nº 13.303/2016 estabelece que a habilitação técnica deve se restringir às parcelas técnica ou economicamente relevantes, segundo parâmetros expressos no instrumento convocatório (art. 58, II), e admite a aferição da capacidade econômica e financeira dos licitantes (art. 58, III). O art. 32, III, por sua vez, orienta o parcelamento do objeto para ampliar a participação, desde que não haja perda de economia de escala. Portanto, o parcelamento não exige igualdade matemática entre itens; exige solução motivada, funcional e economicamente adequada.

No mesmo sentido, o art. 81, § 2º, do Regulamento Interno de Licitações e Contratos da Codevasf - RILC, admite, proporcionalmente ao objeto, a exigência de qualificação técnica e de capacidade econômica e financeira, conforme os parâmetros definidos no instrumento convocatório.

A Súmula TCU nº 263 reconhece a legalidade da exigência de quantitativos mínimos para comprovação da capacidade técnico-operacional, desde que recaia sobre parcelas relevantes e significativas e guarde proporção com a dimensão e a complexidade do objeto. Para as empresas estatais, o Acórdão TCU nº 1.621/2021 - Plenário consolidou o parâmetro de 50% do quantitativo do serviço licitado, em consonância com o art. 58 da Lei nº 13.303/2016. Como referência complementar, o art. 67, § 2º, da Lei nº 14.133/2021 adota expressamente o mesmo limite.

Quanto à capacidade econômico-financeira, o percentual de 10% constitui parâmetro usual nas contratações públicas de obras e serviços e está expressamente admitido, como referência complementar, no art. 69, § 4º, da Lei nº 14.133/2021.



4. Análise técnica do item (b) da impugnação

4.1. Proporcionalidade dos quantitativos exigidos

Os quantitativos do Item 4 não superam o parâmetro de 50%. A pavimentação foi fixada abaixo desse patamar, enquanto a base estabilizada e o meio-fio/dispositivo de drenagem foram fixados exatamente em 50%.

Quadro 2 - Verificação dos quantitativos e da relevância econômica do Item 4

Serviço	Total do item	Mínimo exigido	% exigido	Valor no orçamento	% do Item 4
Execução de pavimento intertravado	231.000 m ²	110.000 m ²	47,62%	R\$ 13.818.420,00	23,83%
Base estabilizada	34.650 m ³	17.325 m ³	50,00%	R\$ 3.363.822,00	5,80%
Meio-fio/dispositivo de drenagem	66.000 m	33.000 m	50,00%	R\$ 2.957.460,00	5,10%

Fonte: Termo de Referência, item 9.1, alínea c, e planilha orçamentária do Item 4, e-DOC 5B8C502A. Percentuais calculados sobre R\$ 57.993.484,46.

As três parcelas integram diretamente a cadeia executiva principal da obra e possuem relevância técnica: a camada de base condiciona o desempenho do pavimento; o assentamento dos blocos constitui o núcleo do objeto; e o meio-fio/dispositivo de drenagem interfere na contenção lateral, no escoamento e na durabilidade do conjunto. Além disso, cada parcela representa mais de 5% do valor do Item 4, e a execução do pavimento, isoladamente, representa 23,83%.

A comparação feita pela impugnante em números absolutos - por exemplo, afirmar que a exigência de pavimentação do Item 4 é aproximadamente 6,77 vezes superior à dos demais itens - não demonstra desproporção. **Ela apenas reproduz a diferença de porte entre os objetos.** O critério percentual é uniforme: os mínimos acompanham a dimensão de cada item. Reduzir a exigência do Item 4 para aproximá-la dos lotes de 35.000 m² romperia essa proporcionalidade e faria com que a mesma experiência habilitasse empresas para objetos de escalas materialmente distintas.

4.2. Medidas do edital que preservam a competição

A modelagem não exige a comprovação dos quantitativos em um único atestado. O item 9.1, alínea c1, permite expressamente o somatório de mais de um atestado. Também não exige que a experiência tenha sido adquirida em município ou região determinados.

A impugnação não apresenta estudo de mercado, levantamento de potenciais licitantes ou outro elemento objetivo capaz de demonstrar fechamento do mercado ou impossibilidade generalizada de atendimento. A diferença absoluta entre os lotes, por si só, não comprova restrição indevida à competitividade.



4.3. Autonomia dos itens regionais e inviabilidade de redistribuição artificial

A licitação é adjudicada por item e admite a participação em tantos itens quantos forem do interesse de cada licitante. Assim, **cada lote regional constitui unidade autônoma de disputa**, podendo haver vencedores distintos. **A empresa que assumir o Item 4 deverá possuir capacidade compatível com o quantitativo máximo e com as condições logísticas daquele item, independentemente do porte dos demais lotes.**

Não há impedimento abstrato a que a Administração reveja a distribuição do objeto quando identificar erro de estimativa ou vantagem técnica e econômica concreta. Contudo, não é tecnicamente adequado transferir demanda física da Região Metropolitana para outras regiões apenas para uniformizar valores ou reduzir a exigência de habilitação. Os quantitativos decorrem de necessidades regionais distintas, abrangem municípios diferentes e são precificados com DMTs, fontes de materiais, mobilizações e custos unitários próprios.

O parcelamento previsto no art. 32, III, da Lei nº 13.303/2016 busca ampliar a participação sem perda de economia de escala. No caso, o objeto já foi parcelado em cinco itens e o Item 4 possui o menor valor unitário estimado, R\$ 251,05/m², inferior aos valores unitários dos demais lotes, que variam de R\$ 271,46/m² a R\$ 303,01/m². A simples redistribuição pretendida exigiria replanejamento e recomposição integral das planilhas, podendo reduzir a eficiência logística e a economia de escala sem demonstração de benefício concreto.

4.4. Porte e risco operacional do Item 4

Caso demandado em sua integralidade, o Item 4 representa 231.000 m² de pavimentação, equivalentes a 33 km de vias com 7 m de largura, em cinco municípios e com valor estimado de R\$ 57.993.484,46. A etapa de pavimentação prevista no cronograma corresponde a cerca de 38.500 m² por mês durante seis meses, além da execução de base, drenagem, terraplenagem, sinalização, projetos e controle tecnológico.

Esse porte exige empresa com experiência institucional comprovada, capacidade de planejamento, logística de suprimentos, mobilização de equipamentos, organização de mão de obra e aptidão para sustentar equipes e, se o planejamento contratual exigir, frentes simultâneas de serviço. A qualificação técnico-operacional não exige identidade total com o objeto; ao limitar a experiência pretérita a 47,62% ou 50% das parcelas principais e permitir o somatório de atestados, o edital preserva margem relevante de acesso ao certame.

A capacidade econômico-financeira constitui dimensão distinta e complementar à habilitação técnica. O mesmo porte que justifica experiência operacional compatível também recomenda a seleção de empresa com estrutura patrimonial suficiente para mobilizar e gerir o escopo potencial, conforme analisado no item 5 desta Nota Técnica.

4.5. Efeitos do Sistema de Registro de Preços

O fato de a Ata de Registro de Preços não obrigar a Codevasf a contratar a totalidade registrada, nos termos do art. 66, § 3º, da Lei nº 13.303/2016 e do item 13.4 do edital, não elimina o risco potencial associado ao quantitativo máximo. A ausência de obrigação de contratar protege a Administração; não transforma o quantitativo estimado em dado irrelevante para a capacidade do fornecedor registrado.

**Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional - MIDR****Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba**

Enquanto vigente a ata, o fornecedor deverá manter as condições de habilitação e, quando convocado, executar os serviços segundo o contrato e as ordens emitidas, sob pena das consequências previstas no edital.

4.6. Síntese das alegações e respostas

Quadro 3 - Resposta técnica aos fundamentos da impugnação

Alegação	Resposta técnica
O Item 4 concentra 62% da pavimentação.	A concentração decorre do quantitativo regional estimado. A lei não exige lotes de igual dimensão; exige parcelamento adequado, motivação e preservação da economia de escala.
Os mínimos do Item 4 são muito superiores aos demais.	Em termos relativos, aplicou-se o mesmo critério: 47,62% para pavimentação e 50% para base e drenagem. A diferença absoluta acompanha o porte do lote.
O somatório de atestados não elimina a restrição.	O somatório, a aceitação de serviços similares e a possibilidade de referenciar o mesmo atestado para mais de um item ampliam a competição. Não foi demonstrado fechamento concreto do mercado.
O SRP pode não ser integralmente executado.	A inexistência de obrigação de contratação não afasta a possibilidade de demanda até o limite registrado. A habilitação deve considerar o risco máximo planejado do item.
Os quantitativos devem ser redistribuídos.	A redistribuição apenas para equalizar lotes não possui fundamento técnico. Regiões distintas têm demanda, logística, DMT, mobilização e preço unitário próprios; a mudança exigiria replanejamento completo e demonstração de vantagem.
Os mínimos devem ser reduzidos.	Não há dado técnico ou mercadológico que demonstre desproporção. Os limites estão dentro do parâmetro de 50%, recaem sobre parcelas essenciais e economicamente relevantes e guardam relação direta com o porte do Item 4.

5. Análise do item (a) - patrimônio líquido mínimo

A exigência de patrimônio líquido mínimo de 10% do valor estimado por item constitui critério usual e objetivamente mensurável de qualificação econômico-financeira. Encontra amparo no art. 58, III, da Lei nº 13.303/2016 e no art. 81, § 2º, II, do RILC, sendo compatível com o limite expressamente admitido pelo art. 69, § 4º, da Lei nº 14.133/2021, utilizado como referência complementar. O TCU igualmente reconhece a possibilidade de exigir patrimônio líquido mínimo, inclusive em conjunto com índices contábeis, desde que os parâmetros sejam proporcionais ao objeto.

No Item 4, o requisito corresponde a R\$ 5.799.348,45 diante de contratação potencial de R\$ 57.993.484,46, envolvendo 231.000 m² de pavimentação, mobilização de equipamentos, aquisição e transporte de insumos, mão de obra, controle tecnológico e execução em cinco municípios. O valor exigido acompanha diretamente o porte do lote e busca demonstrar capacidade patrimonial mínima para suportar o fluxo financeiro, a mobilização e os riscos da execução, sem exigir patrimônio equivalente ao valor total do objeto.

A natureza de Sistema de Registro de Preços não afasta essa conclusão. Embora a Codevasf não esteja obrigada a contratar toda a quantidade registrada, o adjudicatário deve estar apto a atender à demanda até o limite previsto para o item. A habilitação deve considerar o compromisso máximo que poderá ser assumido, e não apenas uma contratação inicial hipoteticamente menor.



Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional - MIDR

Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba

No caso, a exigência patrimonial foi adotada como medida proporcional ao porte do Item 4, e a impugnante não apresentou elemento concreto que imponha a adoção da solução excepcional. A garantia contratual de 5%, por sua vez, é prestada somente após a contratação e possui finalidade própria, não substituindo a qualificação econômico-financeira verificada na habilitação.

6. Conclusão e encaminhamento

Diante do exposto, esta unidade técnica conclui:

1. pelo não acolhimento do item (a) da impugnação e pela manutenção da exigência de patrimônio líquido mínimo correspondente a 10% do valor orçado pela Codevasf por item, por se tratar de requisito usual, proporcional e compatível com o porte e o risco da contratação;
2. pelo não acolhimento do pedido de substituição do patrimônio líquido por garantia de manutenção da proposta, uma vez que o art. 152 do RILC prevê alternativa excepcional, não cumulativa e dependente de decisão justificada da Administração, sem conferir direito de opção ao licitante;
3. pelo não acolhimento do item (b) da impugnação, por não ter sido demonstrada desproporção ou restrição técnica indevida nos quantitativos mínimos do Item 4;
4. pela manutenção dos quantitativos previstos no item 9.1, alínea c, do Termo de Referência: 110.000 m² de pavimentação, 17.325 m³ de base estabilizada e 33.000 m de meio-fio ou dispositivo de drenagem;
5. pela manutenção da atual distribuição regional do objeto, pois a pretendida transferência de quantitativos entre itens, fundada apenas na equalização matemática dos lotes, não se mostra tecnicamente justificada;
6. pela desnecessidade de retificação do edital ou reabertura de prazo em razão dos itens impugnados, podendo o certame prosseguir com as condições atuais.

É a manifestação técnica.

DIEGO MATEUS DOS SANTOS TORRES

Chefe da Unidade Regional de Implantação e Acompanhamento de Projetos

11ª/GRD/UIP