



PARECER JURÍDICO

PROCESSO ADMINISTRATIVO: 261/2026

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 008/2026

ASSUNTO: *Impugnação ao Edital do Pregão Eletrônico nº 008/2026 – Análise da legalidade das exigências de qualificação técnico-operacional.*

EMENTA: *Direito Administrativo. Licitação. Pregão Eletrônico. Impugnação ao edital. Qualificação técnico-operacional. Exigência de limitação temporal dos atestados de capacidade técnica e de número mínimo de dois atestados. Ausência de previsão legal e de justificativa técnica. Art. 67 da Lei nº 14.133/2021. Jurisprudência do TCU. Acolhimento integral da impugnação. Retificação e republicação do edital, nos termos do art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021.*

1. DO RELATÓRIO

Trata-se de impugnação apresentada pela empresa **Kohlrausch Serviços de Mão de Obra Ltda.**, em face do Edital do Pregão Eletrônico nº 008/2026, destinado à contratação de empresa especializada para prestação de serviços continuados de limpeza e conservação predial, mediante dedicação exclusiva de mão de obra.

A impugnante sustenta, em síntese, que permanecem no item 8.9.12.1 do Edital duas exigências que entende ilegais e restritivas da competitividade, quais sejam:



- i. a exigência de que os atestados de capacidade técnica comprovem serviços executados há menos de quatro anos; e
- ii. a exigência de apresentação de, no mínimo, dois atestados de capacidade técnica.

Aduz, ainda, que tais exigências não encontram respaldo na Lei nº 14.133/2021, divergem da redação constante do Termo de Referência retificado e restringem indevidamente a participação de licitantes aptos à execução do objeto. Requer, ao final, a retificação do edital, com a exclusão da limitação temporal e da exigência de número mínimo de atestados, bem como a republicação do instrumento convocatório.

É o relatório.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

2.1. Da Admissibilidade da Impugnação

Preliminarmente, registra-se que a presente manifestação possui natureza estritamente jurídica, limitando-se ao exame da legalidade do instrumento convocatório e dos fundamentos apresentados na impugnação, não competindo a esta Procuradoria substituir a Administração na definição dos requisitos técnicos da contratação, cuja responsabilidade permanece com os setores competentes e com a autoridade responsável pela condução do certame.

No que se refere aos requisitos de admissibilidade, verifica-se que a impugnação foi apresentada tempestivamente, observando o prazo previsto no art. 164 da Lei nº 14.133/2021 e no próprio instrumento convocatório, razão pela qual deve ser conhecida.

Art. 164. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame.



Superada a análise dos pressupostos de admissibilidade, passa-se ao exame do mérito. Assim, assiste parcial razão à impugnante.

A Lei nº 14.133/2021 autoriza a Administração Pública a exigir a comprovação da qualificação técnico-operacional dos licitantes, desde que as exigências guardem pertinência com o objeto licitado, observem os princípios da legalidade, da isonomia, da proporcionalidade, da razoabilidade, da competitividade e da seleção da proposta mais vantajosa, previstos em seu art. 5º, não impondo restrições desnecessárias à ampla participação dos interessados.

Nessa linha, o art. 67 da Lei nº 14.133/2021 dispõe que a capacidade técnico-operacional poderá ser demonstrada mediante apresentação de atestados que comprovem a execução anterior de objeto compatível em características, quantidades e prazos com aquele licitado.

A finalidade da norma é assegurar que a futura contratada detenha experiência suficiente para executar satisfatoriamente o objeto contratual, não autorizando, entretanto, a criação de requisitos meramente formais que ultrapassem a efetiva demonstração da capacidade técnica.

No caso concreto, verifica-se que o próprio Termo de Referência retificado exige apenas a apresentação de atestado(s) de capacidade técnica emitidos por pessoa jurídica de direito público ou privado, comprovando a execução de serviços compatíveis com o objeto, sem estabelecer qualquer limitação temporal ou quantidade mínima de documentos.

Entretanto, o Edital manteve exigências mais restritivas, criando requisitos não reproduzidos pelo Termo de Referência e cuja motivação técnica não consta dos autos.

Além da ausência de justificativa técnica, verifica-se incompatibilidade entre o Edital e o Termo de Referência, documento que fundamenta tecnicamente a contratação. A inserção de requisitos mais restritivos no instrumento convocatório, sem a correspondente motivação na fase preparatória, compromete a coerência interna do procedimento licitatório e afronta os princípios da motivação, da transparência, da segurança jurídica, da isonomia e da vinculação ao instrumento convocatório.

Diante desse contexto, passa-se à análise individualizada de cada uma das exigências impugnadas.



2.2. Da limitação temporal dos atestados

No que se refere à exigência de que os serviços comprovados pelos atestados tenham sido executados há menos de quatro anos, não se identifica fundamento jurídico que legitime tal restrição.

A Lei nº 14.133/2021 não estabelece prazo de validade para atestados de capacidade técnica, tampouco autoriza a Administração a restringir sua aceitação em razão da data da execução dos serviços, salvo quando houver justificativa técnica específica relacionada às peculiaridades do objeto.

A Lei nº 14.133/2021 não estabelece prazo de validade para os atestados de capacidade técnica, tampouco autoriza a Administração a restringir sua aceitação em razão da data de execução dos serviços, ressalvada a hipótese de existência de justificativa técnica específica, devidamente motivada e compatível com as peculiaridades do objeto licitado.

No caso concreto, o objeto consiste na prestação de serviços continuados de limpeza e conservação predial, atividade rotineira, padronizada e destituída de elevada complexidade técnica, inexistindo demonstração de que a experiência anteriormente adquirida tenha perdido sua aptidão para comprovar a capacidade técnico-operacional do licitante.

A jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União orienta que a imposição de limitações temporais aos atestados de capacidade técnica carece de amparo legal e somente pode ser admitida quando respaldada por motivação técnica específica, devidamente demonstrada no processo administrativo.

Nesse sentido, o Acórdão nº 2032/2020 – Plenário¹ evidencia que restrições dessa natureza possuem caráter excepcional e devem decorrer das peculiaridades do objeto contratado, não podendo ser estabelecidas de forma genérica, sob pena de restringir indevidamente a competitividade e comprometer a seleção da proposta mais vantajosa.

No presente caso, contudo, não consta dos autos qualquer estudo técnico, análise de riscos ou justificativa que demonstre a necessidade da limitação temporal imposta pelo Edital.

Dessa forma, a manutenção da cláusula revela-se incompatível com o art. 67 da Lei nº 14.133/2021, bem como com a jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União, impondo

¹ [Acórdão nº 2032/2020 | Tribunal de Contas da União](#)



restrição desarrazoada à competitividade do certame e justificando o acolhimento da impugnação nesse ponto.

2.3. Da exigência mínima de dois atestados

Também merece acolhimento a insurgência relativa à exigência de apresentação de, no mínimo, dois atestados de capacidade técnica.

Consoante dispõe o art. 67 da Lei nº 14.133/2021, a qualificação técnico-operacional tem por finalidade comprovar que o licitante possui experiência anterior compatível com o objeto da contratação. A legislação exige a demonstração da capacidade operacional do licitante, não a apresentação de determinado número de documentos.

Assim, a aptidão técnica pode ser plenamente comprovada mediante um único atestado, desde que este demonstre, de forma suficiente, a execução de objeto compatível em características, quantidades e complexidade com aquele licitado.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União é firme nesse sentido.

O Acórdão nº 825/2019 – Plenário² consignou ser irregular a exigência de número mínimo de atestados de capacidade técnica, salvo quando a especificidade do objeto justificar expressamente tal medida, hipótese que deve estar devidamente motivada nos autos do processo administrativo.

Na mesma linha, o Acórdão nº 1.052/2012 – Plenário³ reafirma que a Administração deve abster-se de estabelecer número mínimo de atestados de capacidade técnica, salvo quando a natureza do objeto assim o exigir, desde que os motivos de fato e de direito estejam expressamente consignados nos autos.

Nesse sentido, o próprio Tribunal de Contas da União assentou que:

“2.1.2.3. A jurisprudência do TCU é assente no sentido de que a Administração Pública deve se

² [Acórdão nº 825/2019 | Tribunal de Contas da União](#)

³ [Acórdão nº 1052/2012 | Tribunal de Contas da União](#)



abster de estabelecer número mínimo de atestados de capacidade técnica, a não ser que a especificidade do objeto o recomende, situação em que os motivos de fato e de direito deverão estar devidamente explicitados no processo administrativo da licitação (Acórdãos ns. 3.170/2011, 1.948/2011, 534/2011, 1.557/2009, 2.143/2007, 1.341/2006 e 124/2002, todos do Plenário). (Acórdão nº 1.052/2012-Plenário).”

Também merece destaque a Súmula nº 263 do Tribunal de Contas da União, segundo a qual as exigências relativas à qualificação técnico-operacional devem restringir-se às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto, observando os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

SÚMULA TCU 263: *Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado.*

No caso concreto, a contratação destina-se à prestação de serviços de limpeza e conservação predial mediante disponibilização de apenas cinco postos de trabalho, circunstância que evidencia ser plenamente possível que um único contrato anteriormente executado demonstre capacidade operacional suficiente para a execução do objeto.

Além disso, não consta dos autos estudo técnico, análise de riscos ou qualquer justificativa que demonstre a imprescindibilidade da exigência de dois atestados distintos, tampouco que evidencie eventual risco à adequada execução contratual caso a experiência seja comprovada por meio de um único documento.

A interpretação das exigências de habilitação deve observar o princípio do formalismo moderado, vedando-se a imposição de exigências meramente formais que não contribuam efetivamente para aferição da capacidade técnica do licitante. O que deve ser avaliado é a suficiência da experiência demonstrada, e não a quantidade de documentos apresentados.



Ressalte-se, ainda, que a jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União admite o somatório de atestados para complementação de quantitativos quando necessário, mas não autoriza que essa faculdade seja convertida em requisito obrigatório de habilitação.

Dessa forma, a exigência de apresentação de, no mínimo, dois atestados revela-se desproporcional, destituída de justificativa técnica e restritiva à competitividade, mostrando-se incompatível com o art. 67 da Lei nº 14.133/2021, com a Súmula nº 263 e com a jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União, razão pela qual a impugnação deve ser acolhida também nesse ponto.

2.4. Da necessidade de retificação do edital

As alterações ora reconhecidas incidem diretamente sobre os requisitos de habilitação técnica dos licitantes. Embora não modifiquem o objeto da contratação nem os critérios de julgamento das propostas, ampliam o universo de possíveis participantes do certame.

Nessas hipóteses, o art. 55, §1º, da Lei nº 14.133/2021 determina a republicação do edital com reabertura do prazo inicialmente estabelecido, assegurando tratamento isonômico a todos os interessados.

Art. 55, § 1º Eventuais modificações no edital implicarão nova divulgação na mesma forma de sua divulgação inicial, além do cumprimento dos mesmos prazos dos atos e procedimentos originais, exceto quando a alteração não comprometer a formulação das propostas.

Tal providência preserva os princípios da publicidade, da competitividade, da segurança jurídica e da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.



3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, esta Procuradoria **opina pelo conhecimento da impugnação**, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art. 164 da Lei nº 14.133/2021 e, **no mérito, pelo seu acolhimento integral**, em razão da incompatibilidade das exigências impugnadas com o disposto no art. 67 da Lei nº 14.133/2021 e com a jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União, recomendando à autoridade competente a adoção das seguintes providências:

- a) excluir a exigência de que os atestados de capacidade técnica comprovem serviços executados há menos de quatro anos, por ausência de previsão legal e de justificativa técnica apta a excepcionar a regra prevista no art. 67 da Lei nº 14.133/2021;
- b) alterar a redação do item 8.9.12.1 do Edital, substituindo a exigência de apresentação mínima de dois atestados pela comprovação da capacidade técnico-operacional mediante um ou mais atestados, admitindo-se o seu somatório apenas quando necessário para a comprovação dos quantitativos mínimos exigidos;
- c) adequar o Edital ao Termo de Referência retificado, eliminando as divergências atualmente existentes entre os instrumentos da fase preparatória e assegurando a coerência interna do procedimento licitatório;
- d) promover a republicação do Edital, com a reabertura integral do prazo para apresentação das propostas, nos termos do art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, tendo em vista que as alterações incidem diretamente sobre os requisitos de habilitação técnica e possuem potencial para ampliar o universo de participantes do certame.

É o parecer.

Viamão, 26 de junho de 2026

Júlio César Piedade da Silva
Procurador do Legislativo
Câmara Municipal de Viamão



**CÂMARA DE VEREADORES DE
VIAMÃO**

RUA LUÍS ROSSETI, 325 - 94410-630
00.550.694/0001-30 - (51) 3485-4900

Manifesto do Documento

Para confirmar a integridade do documento, basta informar a chave de autenticação (404F91F5992AB189) no site:
<https://citta.click/404F91F5992AB189>

PARECER JURÍDICO		Autenticação
Protocolo 006641 de 26/06/2026 17:21:38		 404F91F5992AB189
Documento	Processo	
000060 / 2026	-	

Assinatura Eletrônica Simples



Identificação: JÚLIO CÉSAR PIEDADE DA SILVA

CPF: 004***.***56

Assinado em: 26/06/2026 17:21:35

Local: IP: 177.72.111.44 Geolocalização: -30.083861, -51.027847

Hash do documento (SHA-256): 5a5b200a3a785b602a5501d861587e4393f5d51ff7ff36aeaac3ace930ba0c7c

Documento assinado eletronicamente, conforme relação de assinatura(s) acima identificadas(s), assinado nos termos da Lei Federal nº 14.063/2020; MP 2.2002/01.