

**ILUSTRÍSSIMO SENHOR(A) AGENTE DE CONTRATAÇÃO DO SETOR DE LICITAÇÕES DA
PREFEITURA MUNICIPAL DE ORLEANS/SC**

JORGE CONSTRUTORA LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 47.341.273/0001-63, com sede na Rua Comandante Moreira, nº 723, Bairro Progresso, na cidade de Laguna/SC, vem, nos termos da legislação, interpor, tempestivamente apresentar:

IMPUGNAÇÃO

A presente impugnação dirige-se exclusivamente contra a cláusula do item 15.2.1.2 (Qualificação Técnica), especificamente a alínea “e” e sua “Obs 1”, que dispõem: “Poderão ser apresentadas tantas CATs quanto necessárias para a comprovação total do objeto, sendo vedada, entretanto, a somatória de CATs.

I. SÍNTESE DOS FATOS

O edital, ao vedar o somatório de CATs (ainda que permita a apresentação de “tantas CATs quanto necessárias”), cria restrição indevida à competição e eleva artificialmente a barreira de habilitação, pois, na prática, tende a exigir que a experiência esteja concentrada em um único acervo/um único “grande” histórico, afastando empresas tecnicamente aptas cujo acervo, embora consistente, esteja distribuído em múltiplas execuções.

Tal vedação afronta:

1. O princípio constitucional da competitividade/isonomia (art. 37, XXI, CF) e os princípios expressos da Lei 14.133/2021, notadamente competitividade, razoabilidade, proporcionalidade, motivação e julgamento objetivo (art. 5º)
2. A sistemática da Lei 14.133/2021 sobre qualificação técnica, pois a exigência de atestados deve ser restrita às parcelas de maior relevância ou valor significativo (art. 67, §1º), não se admitindo condicionantes que, sem motivação concreta, reduzam o universo de competidores.
3. A lógica normativa do consórcio, em que a própria Lei 14.133/2021 admite, para habilitação técnica, o somatório dos quantitativos de cada consorciado (art. 15, III), evidenciando que o ordenamento não presume que a soma de experiências seja inválida.

4. A jurisprudência consolidada do TCU, segundo a qual a vedação ao somatório de atestados/CATs só é legítima em hipóteses excepcionais, quando o aumento de quantitativos acarreta, incontestavelmente, aumento de complexidade ou desproporção entre quantitativos e prazos, exigindo maior capacidade operativa/gerencial, devendo a restrição estar justificada técnica e detalhadamente no processo administrativo (Acórdão 1466/2025–Plenário).Esse entendimento foi também sintetizado no Informativo/Boletim 547 (21/07/2025) ao tratar do mesmo precedente.
5. A orientação do TCE/SC, que reputa irregular limitar/vedar somatório de atestados sem justificativas: (i) há decisão plenária recomendando abstenção de “limitar o somatório de atestados... sem justificativas” (Decisão 149/2020).
6. Há manifestações e julgados determinando retificação/anulação quando o edital impede somatório (ex.: Decisão 769/2018, mencionada em parecer do MPC/SC).
7. Há registro de irregularidade por “vedar o somatório... sem apresentar a devida justificativa técnica” (DOTC-e 12/12/2024).

No caso concreto, não se identifica justificativa técnica robusta e detalhada (nos atos preparatórios e no instrumento convocatório) que demonstre, de forma inequívoca, que o aumento dos quantitativos exigiria experiência necessariamente concentrada em uma única CAT, ou que o somatório comprometeria qualidade/finalidade do objeto.

O ETP limita-se a elencar requisitos gerais (capacidade técnica, registro em CREA/CAU e “atestado e/ou certidão... visando comprovação de conhecimento”), sem apresentar motivação técnica específica para vedar somatório de CATs.

O Termo de Referência descreve os quantitativos mínimos de capacidade técnica (ex. 500 m² em radier/alvenaria/instalações), mas igualmente não traz motivação técnica que sustente a excepcionalidade de impedir a soma de experiências para fins de comprovação.

Assim, a cláusula impugnada permanece como restrição autônoma, sem o lastro técnico exigido tanto pelo TCU quanto pelo TCE/SC para mitigar o princípio da ampla competitividade.

Resta relatado o necessário.

II. DO MÉRITO

A Administração Pública pode REVER SEUS PRÓPRIOS ATOS, quando ilegais, inconvenientes ou inoportunos, o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL editou a Súmula nº 473, estabelecendo que:

“Súmula 473: a administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial”

Há vasta jurisprudência na Corte de Contas da União a respeito, vejamos:

“A vedação ao somatório de atestados, para o fim de comprovação da capacidade técnico-operacional, deve estar restrita aos casos em que o aumento de quantitativos acarretarem, incontestavelmente, o aumento da complexidade técnica do objeto ou uma desproporção entre quantidades e prazos de execução, capazes de exigir maior capacidade operativa e gerencial da licitante e ensejar potencial comprometimento da qualidade ou da finalidade almejadas na contratação, devendo a restrição ser justificada técnica e detalhadamente no respectivo processo administrativo.”(Acórdão 1.153/2024 – Plenário):

"É vedada a imposição de limites ou de quantidade certa de atestados ou certidões para fins de comprovação da qualificação técnica. Contudo, caso a natureza e a complexidade técnica da obra ou do serviço mostrem indispensáveis tais restrições, deve a Administração demonstrar a pertinência e a necessidade de estabelecer limites ao somatório de atestados ou mesmo não o permitir no exame da qualificação técnica do licitante." Acórdão 2291/2021-TCU-Plenário, - Relator Ministro Bruno Dantas

"A vedação ao somatório de atestados, para o fim de comprovação da capacidade técnico-operacional, deve estar restrita aos casos em que o aumento de quantitativos acarretarem, incontestavelmente, o aumento da complexidade técnica do objeto ou uma desproporção entre quantidades e prazos de execução, capazes de exigir maior capacidade operativa e gerencial da licitante e ensejar potencial comprometimento da qualidade ou da finalidade almejadas na contratação, devendo a restrição ser justificada técnica e detalhadamente no respectivo processo administrativo." Acórdão 1095/2018-TCU-Plenário - Relator Ministro Augusto Nardes

Para o fim de comprovação de capacidade técnica deve ser aceito o somatório de atestados, sempre que não houver motivo para justificar a exigência de atestado único. Auditoria do [TCU](#) tratou das obras de microdrenagem, execução da rede coletora de esgoto e urbanização da bacia da Criminosa, bem como construção da estação de tratamento de esgotos, no bairro Nova Marabá, no município de Marabá/PA. Na fiscalização, foi verificada, dentre outras irregularidades, a potencial restrição à competitividade, decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento na [Concorrência](#) 5/2011-CPL/PMM, que teve por objeto um conjunto de obras e serviços ligados à engenharia. Para o relator, “a restrição ao caráter competitivo da licitação foi caracterizada pela proibição do somatório de atestados de capacidade técnica”, sendo que, para ele, “a explicação para a proibição do somatório de atestados de capacidade técnica não foi convincente”. Em circunstâncias semelhantes, ainda conforme o relator, o Tribunal tem determinado que “a comprovação de capacidade técnica seja feita mediante o somatório de atestados, sempre que não houver motivo para justificar a exigência de atestado único”. O Tribunal, então, com suporte no voto do relator, decidiu pela audiência dos responsáveis por esta e pelas outras irregularidades. Precedentes citados: Acórdãos nº 1.237/2008, 2.150/2008 e 2.882/2008, todos do Plenário. Acórdão n.º 1231/2012-Plenário, TC 002.393/2012-3, rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, 23.5.2012.

É indevida a proibição de somatório de atestados, para efeito de comprovação de qualificação técnico-operacional, quando a aptidão da licitante puder ser satisfatoriamente demonstrada por mais de um atestado. Auditoria realizada nas obras de construção do sistema de esgotamento sanitário do município de Parnamirim/RN, custeadas com recursos repassados pelo Ministério das Cidades, apontou indícios de irregularidades na Concorrência n. 001/2008, que resultou na assinatura do Contrato n. 85/2008-Semop/RN com a empresa declarada vencedora do certame, no valor de R\$ 81.714.726,01. Entre os indícios de irregularidades apontados, destaquem-se as exigências contidas em edital que vedaram o somatório de atestados para fins de habilitação dos licitantes. Anotou a unidade técnica que o [edital de licitação](#) estabeleceu, para efeito de habilitação técnico-operacional, que a capacidade para execução de cada item da obra deveria ser demonstrada “em um único atestado, referente a uma ou mais obras isoladamente, não se aceitando valores resultantes de somatórios e, ainda, que todas as onze exigências, agrupadas nas letras a, b, c e d do item 7.5.1.2, fossem comprovadas em no máximo 03 (três) atestados”. Considerou insatisfatórias as razões de justificativos dos responsáveis, no sentido de que tal medida visava simplificar o cumprimento de exigências pelas licitantes e aumentar a participação de empresas. Ressaltou, a esse respeito, que “a possibilidade de apresentar um maior número de atestados permitiria que mais empresas alcançassem os quantitativos exigidos”. Ademais, “a jurisprudência deste Tribunal de Contas admite a soma dos quantitativos constantes de mais de um atestado”. O relator, por sua vez, anotou que as deliberações do Tribunal têm sido no sentido de que tal vedação é indevida, “nos casos,

como o que ora se analisa, em que a aptidão técnica da empresa licitante possa ser satisfatoriamente demonstrada por mais de um atestado". O Tribunal, então, quanto a esse aspecto, decidiu determinar ao Município de Parnamirim/RN que, em futuras licitações para contratação de obras e serviços de engenharia, custeadas com recursos federais, abstenha-se de: "(...) 9.2.2. estipular a necessidade de que a prova da execução anterior de determinados serviços se faça num único atestado, o que potencializa a restrição à competitividade, a não ser que a vedação ao somatório esteja devida e amplamente fundamentada nos autos do [procedimento licitatório](#), em consonância com o disposto nos Acórdãos ns. 1636/2007, 2150/2008, 342/2012, todos do Plenário, dentre outros julgados deste Tribunal;". Precedentes mencionados: Acórdãos nºs 1.678/2006, 1.636/2007, 597/2008, 1.694/2007, 2.150/2008, 342/2012, todos do Plenário. Acórdão n.º 1865/2012-Plenário, TC-015.018/2010-5, rel. Min. Marcos Bemquerer Costa, 18.7.2012.

A vedação ao somatório de atestados, para o fim de comprovação da capacidade técnico-operacional, deve estar restrita aos casos em que o aumento de quantitativos acarretarem, incontestavelmente, o aumento da complexidade técnica do objeto ou uma desproporção entre quantidades e prazos de execução, capazes de exigir maior capacidade operativa e gerencial da licitante e ensejar potencial comprometimento da qualidade ou da finalidade almejadas na contratação, devendo a restrição ser justificada técnica e detalhadamente no respectivo processo administrativo. Representação acerca de pregão eletrônico conduzido pela Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), para contratação de fornecimento e instalação de equipamentos e execução de serviços de adequação da climatização da sala de embarque do aeroporto Santos Dumont (RJ), questionara item do edital que vedava o somatório de atestados de capacidade técnico-operacional para se atingir o valor mínimo da parcela de carga térmica estabelecido. Para a representante, "a vedação do somatório de atestados representou exigência desarrazoada e frustrou o caráter competitivo do certame". O relator observou inicialmente que "a questão da possibilidade de somatório dos atestados para comprovação de quantitativos mínimos deve ser averiguada caso a caso". Em relação ao caso em exame, destacou o relator, entre outros aspectos, a "magnitude da intervenção exigida dos concorrentes no sistema de climatização do aeroporto – execução em quantitativos superiores, maior capacidade operativa, aumento da complexidade técnica e da capacidade gerencial", que, no seu entender, não demonstrariam ser desproporcional a capacidade térmica mínima exigida. A fim de elucidar a questão, lembrou o relator o Acórdão 2.150/2008-Plenário, que determinara a órgão jurisdicionado que "somente limite o somatório de quantidades de atestados para a comprovação de capacidade técnico-operacional dos editais nos casos em que o aumento de quantitativos do serviço acarretarem, incontestavelmente, o aumento da complexidade técnica do objeto ou uma desproporção entre as quantidades e prazos para a sua execução, capazes de ensejar maior capacidade operativa e

gerencial da licitante e de potencial comprometimento acerca da qualidade ou da finalidade almejada na contratação da obra ou serviços”. Ao concluir que não houve restrição ao caráter competitivo do certame, ponderou o relator que a Infraero deveria ser alertada “sobre a necessidade de maior detalhamento das informações técnicas sobre não aceitação do somatório dos atestados, a fim de evidenciar claramente a necessidade dessa medida e evitar dúvidas aos licitantes, até porque a não aceitação deve ser empregada em situações restritas”. Diante do exposto, o Tribunal julgou a Representação improcedente e emitiu ciência à Infraero, nos termos propostos pela relatoria. Acórdão 7105/2014-Segunda Câmara, TC 025.867/2014-8, relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, 18.11.2014.

A CAT profissional é, por natureza, um instrumento de comprovação do acervo e da experiência técnica do responsável, refletindo conhecimento acumulado em múltiplas atividades/obras ao longo do tempo. Em engenharia, a aptidão decorre não apenas de um “evento único” de grande porte, mas da repetição qualificada de serviços semelhantes, da exposição a variáveis de execução, do domínio de métodos construtivo o vedar o somatório, o edital:

- desconsidera a formação progressiva do acervo técnico, típica da realidade do mercado (inclusive regional), e
- restringe indevidamente a participação de empresas plenamente qualificadas, que possuem CATs compatíveis com as distribuídas em diferentes contratos

Mais grave: a redação da Obs 1 é contraditória em sua finalidade, pois afirma permitir “tantas CATs quanto necessárias para a comprovação total do objeto”, mas impede justamente o mecanismo lógico que torna pluralidade útil: a composição/somatório para demonstrar atendimento integral dos quantitativos/parcelas.

Logo, sem justificativa técnica concreta e documentada, a vedação opera como filtro anticompetitivo, contrariando a busca da proposta mais vantajosa e a seleção por mérito, e não por “porte histórico concentrado”

Segundo o TCU, não se exige identidade total entre objeto licitado, sendo legítima a apresentação de atestados, que comprovem a capacidade técnica para executar objeto similar em características, compatibilidade de escopo, porte e complexidade.

Assim, a retificação é medida de rigor.

III. DOS PEDIDOS

Diante do exposto, requer-se:

1. O acolhimento desta impugnação, com a retificação do item 15.2.1.2, alínea “e”, Obs 1, para permitir expressamente o somatório de CATs (Certidões de Acervo Técnico) para fins de qualificação técnica, admitindo-se a composição do acervo por múltiplas certidões/atestados, desde que compatíveis com as parcelas de maior relevância e/ou valor significativo do objeto.

2. Caso a Administração pretenda manter a vedação, que apresente e junte aos autos do processo administrativo a justificativa técnica detalhada e robusta, demonstrando (i) que o aumento de quantitativos aumenta incontestavelmente a complexidade, ou (ii) quantitativos e prazos a exigir capacidade operativa/gerencial superior, com risco à qualidade/finalidade, **nos exatos termos fixados pelo TCU (Acórdão 1466/2025–Plenário).**

3. Sendo promovida alteração do edital, requer-se a **reabertura dos prazos** e as providências de publicidade cabíveis, assegurando a efetiva ampliação da competitividade e o julgamento objetivo.

4. Informa-se, por cautela e para resguardar o direito da impugnante e o interesse público, que **está sendo protocolada Representação junto ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC)**, em razão da ilegalidade apontada, notadamente pela afronta ao art. 37, XXI, da Constituição Federal, aos arts. 9º, I, 15, III, e 67, §1º, da Lei nº 14.133/2021, bem como à jurisprudência consolidada do TCE/SC e do TCU acerca da vedação indevida ao somatório de atestados/CATs sem justificativa técnica específica.

Termos em que pede deferimento.

Laguna, 02 de Março de 2026.

JORGE CONSTRUTORA LTDA