Secretaria Municipal de Águas e
Saneamento de Lages - SC
Estado de Santa Catarina
Av. 1° de Maio, 1700 - Popular - 88526-070
CNPJ. 05.532.421/0001-87

Nota Técnica nº 0326/2026

Data	05/11/2026
Destinatário	Guilherme Zanoni – Diretoria de Licitações / Central de Compras do Município de Lages
Assunto	Manifestação em Recurso Administrativo
Descrição	Consulta sobre recurso administrativo, limitação de somatório de atestados e vinculação ao instrumento convocatório - Dispensa Eletrônica Emergencial nº 11/2026 - SEMASA

Nos termos da Lei nº 630/2023, cabe ao Analista de Compras e Licitações da Semasa, entre outras atribuições, elaborar manifestação em processos administrativos e auxiliar na elaboração de recursos administrativos e, ainda, auxiliar na elaboração de respostas à impugnação de editais, consultando área técnica, se necessário. Na mesma linha, é atribuição do Assistente Jurídico, além de outras determinadas na Lei, realizar o estudo das matérias que lhe sejam submetidas, com a consequente elaboração de minutas técnicas.

1. IDENTIFICAÇÃO E RELATÓRIO

Cuida-se de consulta formulada pela Diretoria de Licitações da Prefeitura do Município de Lages, por intermédio da Agente de Contratação, solicitando pronunciamento desta Procuradoria-Geral do Município acerca dos apontamentos deduzidos em recurso administrativo interposto pela empresa G.L.I. Limpeza Urbana Ltda. nos autos da Dispensa Eletrônica Emergencial nº 11/2026.

A consulta informa que o Aviso de Dispensa Eletrônica Emergencial nº 11/2026 permaneceu aberto para o recebimento de propostas entre as 08h00 do dia 23 de outubro de 2026 e as 18h00 do dia 27 de outubro de 2026. Durante esse interregno, a licitante G.L.I. Limpeza Urbana Ltda. protocolou impugnação administrativa questionando, dentre outros pontos, a disciplina de aferição da capacidade técnica e a possibilidade de somatório de atestados. Ao submeter a questão à análise do setor técnico da Secretaria Municipal de Águas e Saneamento (SEMASA), sobreveio manifestação limitando o somatório a apenas dois atestados, condição que não constava no Termo de Referência originariamente publicado.

Na sequência, em sede de julgamento da habilitação, a equipe técnica da SEMASA desconsiderou parte dos atestados apresentados pela empresa G.L.I. Limpeza Urbana Ltda. sob o fundamento de que não poderiam ser somados mais de dois documentos, culminando na sua inabilitação por suposta não comprovação do quantitativo de 1.500 toneladas mensais e na posterior declaração de que o certame restou fracassado. Inconformada, a licitante interpôs recurso administrativo sustentando a ilegalidade da limitação de somatório fixada supervenientemente e sem amparo em justificativa técnica prévia.

Diante desse quadro e da urgência decorrente do término iminente do contrato emergencial de coleta de resíduos sólidos em 07 de novembro de 2026, a Diretoria de Licitações formulou os seguintes quesitos específicos:

a) Na ótica do procedimento como um todo, do ponto de vista jurídico e do entendimento dos Tribunais de Contas, uma vez que a limitação de somatório de atestados foi informada na resposta à impugnação e não no Termo de Referência originário, assiste razão à insurgência da empresa no recurso administrativo?
b) É juridicamente possível fazer essa limitação numérica de somatório conforme exposto pela equipe técnica da SEMASA?

É o relatório do essencial. Passa-se à fundamentação jurídica.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Da Vinculação ao Instrumento Convocatório e da Ilegalidade de Inovação de Regra Habilitatória em Resposta à Impugnação

O princípio da vinculação ao instrumento convocatório, expressamente agasalhado no artigo 5º da Lei Federal nº 14.133/2021, constitui garantia fundamental tanto para os competidores quanto para a própria Administração Pública, assegurando a previsibilidade, a isonomia e a segurança jurídica na condução das contratações públicas.

No caso em apreço, o item 23.5.2 do Termo de Referência exigiu a comprovação de capacidade técnico-operacional para o serviço de coleta, transporte e descarga de resíduos sólidos domiciliares em quantitativo mínimo de 1.500 toneladas por mês, mediante a

apresentação de "Atestado(s) de Capacidade Técnica", sem estabelecer qualquer teto numérico de documentos admitidos para somatório e sem vedar a demonstração mediante múltiplos atestados concomitantes. De igual modo, o item 23.5.3 do referido termo, ao disciplinar a capacidade técnico-profissional do responsável técnico, previu a apresentação de "Certidão(ões) ou Atestado(s)", utilizando igualmente a forma plural.

A limitação quantitativa estipulando que somente seria admitida a soma de "até 02 (dois) documentos" foi veiculada apenas no Ofício nº 295/2026/CENTRAL/DL, datado de 26 de outubro de 2026, em resposta à impugnação administrativa apresentada pela própria licitante, quando faltavam menos de 24 horas para o encerramento do prazo de encaminhamento das propostas e documentos.

Sob o prisma estritamente normativo, as respostas aos pedidos de esclarecimento e às impugnações possuem natureza integrativa e interpretativa das regras já postas no edital ou no aviso de contratação, prestando-se a dirimir ambiguidades e aclarar o sentido dos preceitos existentes. É vedado à Administração Pública utilizar a resposta à impugnação para instituir requisito novo, gravoso e eliminatório não previsto no instrumento convocatório original, máxime quando tal inovação restringe a participação e não é acompanhada da reabertura de prazo para apresentação de propostas.

O artigo 55, parágrafo 1º, da Lei Federal nº 14.133/2021 preceitua que eventuais modificações no instrumento convocatório exigem nova divulgação na mesma forma de sua publicação inicial, com o cumprimento dos mesmos prazos originais, exceto quando a alteração não comprometer a formulação das propostas ou a obtenção de documentos de habilitação.

A inserção superveniente de um teto de dois atestados altera de forma substancial o ônus probatório da habilitação técnica, afetando diretamente a seleção de acervos e a montagem da documentação pelas empresas participantes. Como o Ofício nº 295/2026 foi expedido em 26 de outubro de 2026 e o prazo final expirou em 27 de outubro de 2026, restou violado o direito à publicidade útil e ao prazo razoável de preparação documental, em manifesta contrariedade ao artigo 55, parágrafo 1º, da Lei nº 14.133/2021.

Com efeito, a criação tardia de requisito restritivo viola o julgamento objetivo e a boa-fé administrativa, autorizando o acolhimento da insurgência recursal nesse ponto específico.

2.2. Da Jurisprudência dos Tribunais de Contas sobre a Limitação do Somatório de Atestados de Capacidade Técnica

A vedação ou a limitação numérica ao somatório de atestados de capacidade técnica é matéria pacificada na jurisprudência dos órgãos de controle externo, notadamente no âmbito do Tribunal de Contas da União e do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina.

A regra geral aplicável às licitações e contratações diretas consiste na ampla admissibilidade do somatório de atestados, com vistas a prestigiar o caráter competitivo do certame e assegurar a seleção da proposta mais vantajosa para o erário, conforme preconiza o artigo 37, inciso XXI, da Constituição da República e o artigo 67 da Lei Federal nº 14.133/2021.

O Tribunal de Contas da União possui entendimento consolidado no sentido de que a proibição ou limitação quantitativa de atestados constitui medida excepcional, sendo admitida apenas quando a natureza, a complexidade tecnológica ou as peculiaridades operacionais do objeto tornarem tal exigência tecnicamente indispensável para resguardar a perfeita execução contratual, demandando justificativa técnica prévia, circunstanciada e expressa nos autos do processo de planejamento:

> REPRESENTAÇÃO. CONCORRÊNCIA. VEDAÇÃO AO SOMATÓRIO DE ATESTADOS. COMPROVAÇÃO DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA.ANULAÇÃO DA CONCORRÊNCIA. DETERMINAÇÕES. 1. a exigência de atestado de capacitação técnico-profissional ou técnico-operacional deve-se limitar às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto licitado. 2. é indevida a vedação ao somatório de atestados, quando a capacidade técnica das empresas puder ser satisfatoriamente demonstrada por mais de um atestado. 3. Impõe-se a assinatura de prazo para que a entidade adote providências para anulação da licitação, quando comprovado vício insanável, caracterizado pela existência, no edital, de cláusulas restritivas ao caráter competitivo do certame. (Acórdão 1771/2007 – Plenário, Relator Ministro Raimundo Carreiro, Processo nº 471920076, julgado em 29/08/2007, Ata nº 36/2007).

A exigência de motivação técnica prévia foi reiterada pela Corte de Contas federal, que reconhece a nulidade de inabilitações promovidas com base em restrições ao somatório desprovidas de suporte técnico idôneo:

> REPRESENTAÇÃO. CONCORRÊNCIA INTERNACIONAL. OBRAS DA NOVA SEDE DO TRF1. VEDAÇÃO AO SOMATÓRIO DE ATESTADOS PARA COMPROVAÇÃO DE CAPACIDADE TÉCNICO-OPERACIONAL. AUSÊNCIA DE MOTIVAÇÃO ADEQUADA PARA RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE. AFRONTA À JURISPRUDÊNCIA DO TCU. CONHECIMENTO. SUSPENSÃO CAUTELAR DO CERTAME RATIFICADA PELO PLENÁRIO. PROCEDÊNCIA PARCIAL QUANTO AO MÉRITO.

> DETERMINAÇÃO COM VISTAS À ANULAÇÃO DO ATO DE INABILITAÇÃO DO REPRESENTANTE E AO RETORNO DO CERTAME À FASE DE HABILITAÇÃO. APENSAMENTO. (Acórdão 2839/2025 – Plenário, Relator Ministro Jhonatan de Jesus, Processo nº 016.360/2025-7, julgado em 03/12/2025, Ata nº 49/2025).

Ainda:

> 15. A jurisprudência deste Tribunal é pacífica e reiterada no sentido de que o somatório de atestados para fins de qualificação técnico-operacional é a regra, com vistas a ampliar a competitividade dos certames. Sua vedação é, dessa forma, medida excepcionalíssima, justificável apenas em situações em que fique técnica e inequivocamente demonstrado que a execução conjunta ou em maior escala do serviço em questão alteraria sua natureza e elevaria sua complexidade a patamar tal que a experiência em projetos menores, mesmo que somada, não se mostraria suficiente para garantir a aptidão da empresa. Essa justificativa, por sua natureza restritiva, deve ser robusta, detalhada e constar dos atos preparatórios da licitação, conforme se depreende dos Acórdãos 2.387/2014, 1.095/2018, 2.291/2021, 1.153/2024 e 1.466/2025, todos do Plenário, os cinco primeiros de relatoria dos Ministros Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Bruno Dantas e Antonio Anastasia, respectivamente, e o último tendo o Ministro Jorge Oliveira como redator."(TCU, Acórdão nº 2.839/2025, do Plenário, Rel. Min. Jhonatan de Jesus, j. em 03.12.2025.

Sobre o tema, o TCE/SC traz como entendimento no Processo REP 26/00123355 (2026), sobre a exigência de quantidade mínima de atestados públicos e notas fiscais, o Tribunal declarou que exigir número mínimo de atestados e restringir o emissor a órgãos públicos afasta potenciais concorrentes e carece de justificativa técnica. Do mesmo TCE/SC, no Processo LCC 23/00119506, que trata da vedação de somatório de atestados em obras de saneamento, foi determinada a sustação, ante a impossibilidade de somar atestados para fins operacionais sem robusto estudo técnico prévio foi considerada ilegal e restritiva à competitividade. Por fim, a Corte de Contas do Estado, no Processo PAP 22/80090656, pertinente a análise de limites de qualificação técnica, reafirmou que o somatório é direito do licitante e a vedação exige a demonstração de que o agravamento é indispensável para mitigar riscos contratuais.

No caso concreto, o parecer técnico consubstanciado no Ofício nº 1282/2026/DRS justificou a exclusão do atestado de Cunhataí sob a alegação genérica de que excederia o limite de dois atestados e invocando pretensas regras de gerenciamento logístico. Todavia, o Estudo Técnico Preliminar e o Termo de Referência originários não continham qualquer estudo técnico prévio, nota técnica ou memória de cálculo que comprovasse por qual razão gerencial objetiva a

soma de três contratos simultâneos seria inidônea para comprovar capacidade técnica, enquanto a soma de dois contratos seria considerada suficiente.

Ademais, ao invocar o artigo 7º, inciso X, do Decreto Municipal nº 20.682/2023 como base normativa da restrição, o parecer técnico incorreu em evidente equívoco formal, haja vista que o referido dispositivo regulamentar cuida tão somente da competência do agente de contratação para sanear erros ou falhas formais que não alterem a substância dos documentos, não contendo qualquer autorização normativa para instituir limitação numérica de atestados.

A limitação a dois atestados imposta pela equipe técnica da SEMASA carece de respaldo legal, regulamentar e jurisprudencial, mostrando-se desprovida de motivação técnica específica elaborada na fase preparatória da contratação.

2.3. Dos Parâmetros Técnicos de Avaliação: Concomitância Operacional e Incompatibilidade Metrológica

O afastamento do limite rígido de dois atestados não implica autorizar a soma indiscriminada de acervos descontínuos ou impertinentes ao objeto licitado. O controle de capacidade técnica deve resguardar a aptidão real do fornecedor para executar o serviço com segurança e continuidade.

Nesse prisma, a exigência de concomitância temporal é legítima e plenamente chancelada pelo Tribunal de Contas, desde que voltada a aferir se a empresa e seu responsável técnico possuíam, em um mesmo período histórico comum, estrutura e capacidade gerencial integradas para mobilizar frotas, coordenar equipes e gerir tonelagens simultâneas. O somatório de atestados sucessivos de pequenos contratos executados ao longo de vários anos não demonstra aptidão para gerenciar a rotina diária de uma operação integrada de coleta de grande porte.

Na análise realizada pelo setor técnico da SEMASA, verificou-se que a empresa G.L.I. Limpeza Urbana Ltda. apresentou certidões que revelavam concomitância operacional durante o primeiro quadrimestre do ano de 2025 entre os contratos de Maravilha (580,00 t/mês) e Palmitos (350,00 t/mês), alcançando o total de 930,00 toneladas/mês. Também havia concomitância com o contrato de Cunhataí (40,00 t/mês), o qual perfaz a quantia de 970,00 toneladas/mês.

A exclusão dos demais documentos apresentados pela licitante fundamentou-se em critérios técnicos adequados e insuscetíveis de censura jurídica:

a) O atestado emitido pela CASAN envolveu coleta e transporte de lodo de Estação de Tratamento de Água (ETA), resíduo inorgânico industrial de saneamento coletado de

forma pontual em instalações industriais fixas, o qual não guarda similitude operacional ou logística com a coleta contínua porta a porta de resíduos sólidos urbanos domiciliares e comerciais em malha viária urbana mediante caminhões compactadores.

b) Os atestados emitidos pelos Municípios de São Carlos, Caibi e Abelardo Luz foram mensurados em metros cúbicos (m³) para resíduos volumosos e entulhos depositados em caçambas estacionárias. Conforme assentado pela área técnica, a conversão de volume (m³) para massa (toneladas) exigiria a aferição da densidade gravimétrica aparente específica do material, dado inexistente no edital e nos documentos apresentados. Realizar conversões arbitrárias afrontaria o princípio do julgamento objetivo e a isonomia.

c) O atestado do Município de São Carlos que registrou a dimensão de "01 unidade" não indicou a volumetria ou a massa de resíduos processada, revelando-se juridicamente inidôneo para comprovar qualquer quantitativo mínimo.

Dessa forma, mesmo computando todos os atestados tecnicamente pertinentes e concomitantes apresentados pela licitante (Maravilha com 580 t/mês, Palmitos com 350 t/mês e Cunhataí com 40 t/mês), o volume operacional demonstrado atingiu 970,00 toneladas por mês, permanecendo abaixo do piso mínimo de 1.500 toneladas mensais exigido no item 23.5.2.1 e no item 23.5.3 do Termo de Referência.

A fixação do piso de 1.500 toneladas mensais encontra-se dentro do limite legal de até 50% das parcelas de maior relevância, previsto no artigo 67, parágrafo 2º, da Lei Federal nº 14.133/2021, considerando que a média mensal do Município de Lages é de 3.235,94 toneladas (1.500 t corresponde a cerca de 46,35%).

2.4. Da Situação Jurídica do Procedimento e das Soluções Cabíveis

A conjugação entre o vício procedimental de inovação restritiva das regras habilitatórias sem reabertura de prazo e o não atingimento objetivo do quantitativo de 1.500 t/mês pela recorrente coloca a Administração Pública diante de uma encruzilhada decisória relevante.

De um lado, não é juridicamente viável habilitar diretamente a empresa G.L.I. Limpeza Urbana Ltda. nas condições atuais, porquanto o quantitativo validamente demonstrado (970 t/mês) não alcança o piso de 1.500 t/mês fixado no ato convocatório. Habilitar licitante com volume inferior ao expressamente estabelecido no Termo de Referência configuraria violação da vinculação ao instrumento convocatório e tratamento anti-isonômico em relação a outros

potenciais concorrentes que deixaram de acudir ao chamamento por não possuírem atestado único ou conjunto superior a 1.500 t/mês.

De outro lado, a inabilitação fundada no limite superveniente e não motivado de dois atestados contamina a higidez formal da decisão administrativa de inabilitação e da declaração de que o certame restou fracassado, na medida em que a licitante foi prejudicada em seu direito de conhecer com clareza prévia as regras do certame e de providenciar oportunamente documentação apta.

Outrossim, há que se registrar que a outra participante do certame, a empresa Ambiental Limpeza Urbana e Saneamento Ltda., não pode ser recontratada diretamente com base no mesmo inciso VIII do artigo 75 da Lei nº 14.133/2021, diante da vedação legal e do entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.890/DF, haja vista que já opera o Contrato Emergencial nº 32/2025 pelo período limite de um ano (07/11/2025 a 07/11/2026).

Considerando a iminência do encerramento contratual em 07 de novembro de 2026 e a necessidade indeclinável de resguardar a continuidade da coleta de resíduos sólidos urbanos, impõe-se à autoridade competente avaliar as alternativas jurídicas disponíveis para a gestão do caso.

3. RESPOSTAS ESPECÍFICAS AOS QUESITOS DA CONSULTA

Passa-se a responder de forma objetiva aos questionamentos formulados pela Diretoria de Licitações:

3.1. Quesito 1: Na ótica do procedimento como um todo, do ponto de vista jurídico e do entendimento do Tribunal de Contas, uma vez que a limitação de somatório de atestados foi informada na impugnação e não no Termo de Referência, assiste razão a insurgência da empresa no recurso?

Resposta: Sim, assiste razão à insurgência da recorrente quanto ao aspecto formal e procedimental da limitação.

A inserção de teto numérico de até dois atestados para fins de somatório mediante mera resposta à impugnação administrativa, veiculada na véspera do encerramento do prazo de envio de propostas e sem a republicação do aviso com reabertura de prazo, ofende frontalmente o princípio da vinculação ao instrumento convocatório (artigo 5º da Lei nº 14.133/2021), a garantia

de publicidade prévia e o disposto no artigo 55, parágrafo 1º, da Lei nº 14.133/2021. A resposta a impugnações e pedidos de esclarecimentos presta-se exclusivamente a interpretar e integrar os termos do edital, sendo vedado utilizá-la para inovar a ordem jurídica do certame mediante a criação de novas barreiras habilitatórias de caráter restritivo e eliminatório.

3.2. Quesito 2: É possível fazer essa limitação conforme exposto pela equipe técnica da SEMASA?

Resposta: Não, não é juridicamente possível manter a limitação da forma como foi exposta e aplicada pela equipe técnica da SEMASA.

A jurisprudência pacífica do Tribunal de Contas da União e das Cortes de Contas estaduais estabelece que o somatório de atestados de capacidade técnica é a regra nas contratações públicas, destinando-se a prestigiar a ampla competitividade do certame. A vedação ou a restrição quantitativa ao número de atestados é medida excepcional e depende, obrigatoriamente, de justificativa técnica prévia, robusta e circunstanciada formalizada na fase preparatória da contratação, evidenciando de modo inequívoco que a complexidade do objeto não comportaria a execução fracionada ou somada de acervos.

No caso concreto, inexiste no Estudo Técnico Preliminar e no Termo de Referência estudo técnico justificando por qual razão a capacidade de gerir o serviço não poderia ser demonstrada por mais de dois contratos simultâneos. Ademais, o fundamento regulamentar invocado pelo setor técnico (artigo 7º, inciso X, do Decreto Municipal nº 20.682/2023) trata tão somente do saneamento de erros formais pelo agente de contratação, inexistindo previsão no decreto que autorize a restrição numérica de atestados.

4. RECOMENDAÇÕES OPERACIONAIS À ADMINISTRAÇÃO

Diante das respostas aos quesitos e com vistas a prevenir riscos de nulidade, questionamentos perante os órgãos de controle externo e responsabilização funcional, recomenda-se à autoridade competente a adoção das seguintes providências:

a) Dar provimento parcial ao recurso administrativo interposto pela empresa G.L.I. Limpeza Urbana Ltda., apenas para reconhecer a nulidade formal do critério restritivo de somatório limitado a dois atestados que havia sido instituído sem prévia previsão convocatória,

afastando a fundamentação que excluiu atestados unicamente pelo número de documentos apresentados;

b) Manter a inabilitação técnica no mérito objetivo, fazendo constar que, mesmo admitindo o somatório amplo de todos os atestados tecnicamente compatíveis e executados em concomitância temporal (Maravilha com 580 t/mês, Palmitos com 350 t/mês e Cunhataí com 40 t/mês), a licitante alcançou o montante acumulado de 970,00 toneladas por mês, remanescendo abaixo do piso de 1.500 toneladas mensais exigido no item 23.5.2.1 e no item 23.5.3 do Termo de Referência;

5. CONCLUSÃO

Ante o exposto, manifesta-se:

a) Pela procedência jurídica da insurgência da recorrente no que tange à invalidade formal de se estabelecer limite quantitativo de somatório de atestados exclusivamente em resposta à impugnação administrativa, sem prévia previsão no Termo de Referência e sem reabertura de prazo;
b) Pela impossibilidade jurídica de manter a limitação numérica de dois atestados nos moldes expostos pela equipe técnica da SEMASA, ante a ausência de estudo técnico prévio de indispensabilidade e a falta de respaldo no Decreto Municipal nº 20.682/2023;
c) Pela manutenção da inabilitação técnica quanto ao mérito do quantitativo, uma vez que a totalidade dos atestados válidos e concomitantes da licitante atinge 970 t/mês, não satisfazendo o piso de 1.500 t/mês estabelecido no instrumento convocatório; e
d) Pela recomendação de julgamento do recurso com correção fundamentada dos motivos e adoção das providências de saneamento.

PAULA CRISTINA PINHEIRO GRANZOTTO:73635944904
Assinado de forma digital por PAULA CRISTINA PINHEIRO GRANZOTTO:73635944904
Dados: 2026.11.05 17:56:41 -03'00'

PAULA CRISTINA PINHEIRO GRANZOTTO
DIRETORA PRESIDENTE

Secretaria Municipal de Águas e
Saneamento de Lages - SC
Estado de Santa Catarina
Av. 1° de Maio, 1700 - Popular - 88526-070
CNPJ. 05.532.421/0001-87

De acordo:

Documento assinado digitalmente
gov.br
CALIAN PEREIRA BRANCO
Data: 05/11/2026 18:01:25-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

CALIAN PEREIRA BRANCO
ASSISTENTE JURÍDICO

Documento assinado digitalmente
gov.br
LUIZ PAULO COLOMBO DE SOUZA
Data: 05/11/2026 17:58:10-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

LUIZ PAULO COLOMBO DE SOUZA
ANALISTA DE COMPRAS E LICITAÇÕES