

CAPACIDADE TÉCNICA DOS LICITANTES NÃO PODE SER AFERIDA APENAS POR ATESTADOS DO SETOR PÚBLICO

Data Julho de 2026

Autores Victor Hugo Almeida Viana Araujo, Sarah Bria de Camargo

CAPACIDADE TÉCNICA DOS LICITANTES NÃO PODE SER AFERIDA APENAS POR ATESTADOS DO SETOR PÚBLICO

SARAH BRIA DE CAMARGO

Coordenadora da área de contencioso administrativo do escritório Rubens Naves Santos Jr. Amorim, pós-graduada em Direito Administrativo e já foi gestora pública em órgão do Estado de São Paulo.

VICTOR HUGO DE ALMEIDA VIANA ARAUJO

Estudante da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo e estagiário da área de contencioso administrativo do escritório Rubens Naves Santos Jr. Amorim.

Em um cenário de licitações cada vez mais competitivas e com maior exigência de qualificação dos licitantes, é essencial que a Administração Pública entenda o que realmente pode ser exigido para comprovar a capacidade técnica dos participantes. Embora a resposta possa ser extraída da própria legislação, ainda há resistência na prática administrativa, o que revela um distanciamento preocupante entre a realidade e a norma, mesmo após a edição da nova Lei de Licitações.

Editais que restringem a apresentação de atestados de capacidade técnica exclusivamente a documentos emitidos por órgãos públicos continuam a surgir, criando uma barreira real à participação de empresas com atuação relevante no setor privado para o mesmo segmento econômico.

O artigo 67, da Lei Federal nº 14.133/2021^[1], que rege as licitações e contratos administrativos, estabelece que a documentação relativa à qualificação técnica dos licitantes será restrita, dentre outras hipóteses ali previstas, a certidões ou atestados que demonstrem a execução de serviços similares, com complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior.

A norma, portanto, estabelece um rol taxativo de comprovação da qualificação técnica, sem possibilidade de acréscimos discricionários, e não diferencia a natureza jurídica do emissor desses documentos, seja público ou privado. Trata-se de uma opção legislativa clara, que limita as possibilidades de exigências da Administração Pública, uma vez que restringe indevidamente a competitividade do certame e viola a isonomia entre os participantes, impondo uma condição adicional não prevista pela legislação específica e, por consequência, criando um obstáculo injusto para determinadas empresas.

Tal equívoco interpretativo remonta à antiga Lei Federal nº 8.666/1993, cujo art. 30^[2] admitia, expressamente, a apresentação de atestados emitidos tanto por pessoa jurídica de direito público quanto privado.

Ocorre que, com base na redação da antiga lei, alguns entes federativos passaram a publicar editais selecionando apenas atestados emitidos por pessoas jurídicas públicas ou apenas privadas, o que jamais foi a intenção do legislador. A nova lei sempre teve por objetivo evidenciar que ambos eram admitidos, e não autorizar a exclusão de um deles. Tanto é assim que, mesmo sob a vigência da Lei nº 8.666/1993, a doutrina especializada e as Cortes de Contas já repeliam (e continuam a repelir) essa distinção como ilegal e restritiva à competitividade.

Sob esse viés, Maria Sylvia Zanella Di Pietro preleciona:

“O princípio da igualdade constitui um dos alicerces da licitação, já que mencionado não apenas no art. 5º, como também inserido entre os objetivos da licitação referidos no art. 11. A ele é inerente o princípio da justa competição (art. 11, II). (...) Esse princípio, que está expresso no art. 37, XXI, da Constituição, veda o estabelecimento de condições que impliquem preferência em favor de determinados licitantes em detrimento dos demais. **Na parte final, o dispositivo deixa claro que o procedimento da licitação somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações**”. (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 38. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025, p. 380).

Marçal Justen Filho examina precisamente a exigência contida no edital em discussão e é categórico ao reconhecer a sua ilegalidade, ao esclarecer que:

“15.3) O descabimento da experiência restrita ao setor público.

Mais precisamente, não há cabimento em extrair da redação do inc. II do art. 67 da Lei 14.133/2021 alguma interpretação no sentido de que a qualificação técnico-empresarial dependeria da execução de objeto similar em vista da Administração Pública. **ESSA INTERPRETAÇÃO É INACEITÁVEL. A comprovação da execução de objeto similar no âmbito da iniciativa privada é suficiente para satisfazer as exigências legais**”^[3]. (Grifos nossos.)

A título ilustrativo, e seguindo essa linha de raciocínio, destacam-se decisões do Tribunal de Contas da União (TCU) que reafirmam a impropriedade de exigências adicionais de documentos de qualificação técnica e a ilegalidade da distinção entre os emissores dos atestados, senão vejamos:

“(…) 12. Conforme se depreende do dispositivo legal transcrito, a única forma admitida para se avaliar a qualificação técnica dos licitantes é por meio da apresentação de **atestados fornecidos por pessoas jurídicas, sendo vedada a especificação de exigências adicionais, ante o caráter exaustivo dos critérios de qualificação técnica previstos em lei, consoante jurisprudência pacífica deste Tribunal**”. (Grifos nossos). (BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. Acórdão nº 52/2014 – Plenário. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Data da sessão de julgamento: 22/01/2014).

“Constitui restrição à competitividade de licitação a exigência de **apresentação de atestados de capacidade técnica na fase de habilitação, aceitos aqueles emitidos apenas por pessoas jurídicas de direito público, de modo a extrapolar o permissivo do art. 30, §§ 1º e 5º, da Lei nº 8.666/1993** (...). É ponto pacífico tanto na jurisprudência deste Tribunal, quanto na doutrina, que, se por um lado a Administração Pública pode e deve exigir dos fornecedores a comprovação da capacidade técnica de fornecer o bem ou serviço ofertado, por outro, essa exigência deve restringir-se, nas palavras de Marçal Justen Filho (em Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 9ª edição, pg. 313) “ao estritamente indispensável a assegurar um mínimo de segurança quanto à idoneidade dos licitantes”. **Tal parcimônia nas exigências de qualificação técnica objetiva primordialmente prevenir a restrição ao caráter competitivo do certame.**” (BRASIL, Tribunal de Contas da União – TCU. Acórdão nº 2021/2007 – Plenário. Relator: Ministro-Subst. Augusto Sherman Cavalcanti. Data da sessão de julgamento: 26/09/2007).

“ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de 1ª Câmara, por unanimidade, em: (...) b) **dar ciência ao Município de Alto Alegre dos Parecis – RO sobre as seguintes impropriedades observadas nos editais das tomadas de preços 3/2012, 4/2012 e 5/2012, de forma a prevenir que se repitam em futuros certames licitatórios: [...] b.2.) exigência de atestado de capacidade técnica fornecido apenas por pessoas jurídicas de direito público, em dissonância com o art. 30, § 1º, da referida Lei**”. (BRASIL, Tribunal de Contas da União – TCU. Acórdão nº 2917/2016 – Primeira Câmara. Relator: Ministro-Subst. Augusto Sherman Cavalcanti. Data da sessão de julgamento: 20/12/2016).

No mesmo sentido, outras Cortes de Contas também consideram irregular de forma unânime, a exigência de apresentação de atestados emitidos exclusivamente por órgãos públicos, nestes termos:

“EMENTA: EXAME PRÉVIO DE EDITAL. TIPO DE LICITAÇÃO. QUALIFICAÇÃO TÉCNICA. MEIOS DE IMPUGNAÇÕES AO EDITAL E DE PEDIDOS DE ESCLARECIMENTOS. ABRANGÊNCIA DE EFEITOS DE SANÇÕES. COMPROVAÇÃO DO ENQUADRAMENTO COMO MICROEMPRESA E EMPRESA DE PEQUENO PORTE. REGULARIDADE FISCAL. DETERMINAÇÃO DE ANULAÇÃO. PROCEDÊNCIA. (...) 3. Inexiste respaldo na pretensão de somente aceitar atestações expedidas por pessoas jurídicas de direito público, porquanto aludido anseio esbarra na alternatividade presente no § 1º do artigo 30 da Lei de Licitações, que expressamente determina que a experiência requerida também possa ser demonstrada mediante documento congênere emitido por entes de natureza privada. (...) Por fim, possui o mesmo efeito censurado no parágrafo anterior a delimitação de que a expertise deverá ser comprovada por meio da evidenciação de execução dos serviços “para órgãos públicos”, de modo que deve ser corrigida com o intuito a não inculcar, nas interessadas, a noção equivocada de que apenas pessoas jurídicas de direito público poderão fornecer documentos para comprovar referida experiência”. (SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado (TCE-SP). Exame Prévio de Edital. TC-018273.989.20-2 – Tribunal Pleo. Relator: Conselheira Cristiana de Castro Moraes. Data da sessão de julgamento: 09/09/2020).

“2.1.1 – A equipe identificou limitação ao caráter competitivo no Pregão Presencial nº 32/2018: exigência de atestado emitido somente por pessoa de direito público. Argumentou-se afronta ao artigo 30, § 1º, inciso I, da Lei Federal nº 8.666/1993 e ao princípio da isonomia (peça 2055270, pp. 06 a 09). (...) saliento que a exigência de apresentação de atestado de qualificação técnica apenas emitido por pessoas jurídicas de direito público fere o princípio da competitividade, sendo capaz de restringir a ampla participação em licitações. A jurisprudência do TCU reforça tal compreensão, acerca da irregularidade de tal requisito. Frente ao exposto, cabível recomendação para que a Administração corrija a irregularidade nos competitórios que

vierem a ser deflagrados". (RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado (TCE-RS). Processo nº 01399-0200/18-5 – Primeira Câmara. Relator: Conselheiro Cezar Miola. Data da sessão de julgamento: 23/02/2021).

A opção legislativa não foi acidental. Justamente para superar esse tipo de equívoco interpretativo da Administração, a nova Lei de Licitações suprimiu de sua redação qualquer menção à natureza jurídica do emissor do atestado. Ou seja: a própria Lei nº 14.133/2021 deliberadamente deixou de distinguir entre atestados emitidos por entes públicos ou privados, reforçando (e, em certa medida, positivando) a orientação que já era pacífica na jurisprudência dos Tribunais de Contas, no sentido de que tal diferenciação não é juridicamente admissível.

Nesse cenário, a exclusão da referência explícita à natureza do emissor, longe de representar uma lacuna, apenas consolidou o entendimento técnico-normativo já assentado ao longo da vigência da Lei nº 8.666/1993: **não é possível nem legítimo, restringir a comprovação técnico-operacional apenas a atestados emitidos por órgãos públicos.**

Ora, é absolutamente inconsistente partir da premissa de que somente experiências executadas perante outros órgãos públicos seriam aptas a demonstrar capacidade técnica de empresas de limpeza, segurança, Tecnologia da Informação, assessoria jurídica, fornecimento de produtos, dentre outros milhares de serviços e bens contratados pela Administração.

A expertise da licitante é aferível por meio da análise da qualidade, complexidade e extensão e resultados do trabalho realizado, e não pela natureza jurídica do cliente contratante.

Ao limitar o universo de participantes, aumenta-se o risco de contratações menos vantajosas do ponto de vista econômico ou em termos de qualidade técnica. A competitividade não é um valor abstrato no processo licitatório e sim instrumento direto para garantir melhores resultados ao interesse público.

Também merece atenção o potencial de judicialização desses editais. Exigências não previstas em lei tendem a ser questionadas por licitantes prejudicados, o que pode atrasar contratações, gerar insegurança jurídica e comprometer a eficiência administrativa. Em um cenário que já exige planejamento e celeridade, a criação de entraves evitáveis se revela contraproducente.

Além disso, é importante destacar que a evolução das contratações públicas passa necessariamente por uma mudança de mentalidade. Mais do que cumprir formalidades, a Administração deve adotar critérios capazes de identificar, de forma objetiva, a aptidão técnica dos licitantes e de promover resultados concretos. Isso exige uma análise mais ampla da experiência profissional, com foco na complexidade, na dimensão e na similaridade dos serviços anteriormente executados, estes, sim, critérios expressamente previstos pela legislação.

Em síntese, a comprovação da capacidade técnica deve estar vinculada à aptidão efetiva do licitante para executar o objeto contratado, e não à natureza jurídica do tomador dos serviços anteriormente prestados. Exigir atestados exclusivamente emitidos por órgãos públicos não encontra respaldo na Lei nº 14.133/2021, contraria a jurisprudência consolidada dos Tribunais de Contas e viola os princípios da competitividade, da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa. Em vez de promover segurança nas

contratações, tal exigência apenas cria barreiras artificiais à concorrência e afasta do certame empresas plenamente qualificadas para atender ao interesse público.

[1] Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a: (...) II - certidões ou atestados, regularmente emitidos pelo conselho profissional competente, quando for o caso, que demonstrem capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior, bem como documentos comprobatórios emitidos na forma do § 3º do art. 88 desta Lei;

[2] Art. 30. (...) § 1º A comprovação de aptidão referida no inciso II deste artigo, no caso de licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente certificados pela entidade profissional competente.

[3] JUSTEN FILHO, MARÇAL. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas**. 2 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023, p. 864.

Como citar este texto:

CAMARGO, Sarah Bria de Camargo; ARAUJO, Victor Hugo Almeida Viana. Capacidade técnica dos licitantes não pode ser aferida apenas por atestados do setor público. *Zênite Fácil*, categoria Doutrina, 20 jul. 2026. Disponível em: <http://www.zenitefacil.com.br>. Acesso em: dd mmm. aaaa.