



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE MINAS GERAIS
Av Prudente de Moraes, 100 - Bairro Cidade Jardim - CEP 30.380-002 - Belo Horizonte - MG

PARECER - AJUC/DG

Parecer AJUC/DG nº 271/2026
Processo SEI n.º 0001756-60.2025.6.13.8000

Ementa: Consulta. Licitação. Pregão eletrônico. Serviços de engenharia. Proposta inferior a 85% (oitenta e cinco por cento) do valor estimado. Prestação da garantia adicional prevista no art. 59, § 5º, da Lei nº 14.133/2021. Obrigatoriedade da exigência por ocasião da assinatura do contrato. Princípios da vinculação ao instrumento convocatório, transparência e isonomia. Estabelecimento no edital de regras indispensáveis à disputa. Superveniência da constatação de ausência de regramento acerca de tema relevante. Possibilidade de revogação do certame. Considerações jurídicas.

À Diretoria-Geral,

I - RELATÓRIO

1. Trata-se de contratação de serviços de engenharia para a elaboração e aprovação do Projeto de Prevenção e Combate a Incêndio e Pânico do Edifício Sede e Anexo III deste Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais, por meio do Pregão Eletrônico nº 90.030/2026 (Documento nº 7350460).

2. Consoante a informação prestada pelo pregoeiro no Documento nº 7479747:

A contratação foi estimada em R\$28.034,07 (vinte e oito mil trinta e quatro reais e sete centavos), fundamentada em pesquisas na base de dados do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - SINAPI, conforme doc. 7068976.

[...]

Durante a análise de proposta reformulada encaminhada pela empresa PB SERVIÇOS DE ENGENHARIA LTDA., doc. nº 7479051, no valor total de R\$10.495,00 (dez mil quatrocentos e noventa e cinco reais), ou seja, **R\$1,34/m²**, foi efetuada diligência à empresa visando à comprovação da exequibilidade do valor ofertado, por ser inferior a 75% (setenta e cinco por cento) do estimado. Na oportunidade, a empresa encaminhou os documentos constantes do doc. nº 7479305. Analisando-se a documentação encaminhada, este pregoeiro entendeu, s.m.j., estar demonstrada a exequibilidade do valor ofertado, haja vista que foi comprovada a execução de serviços similares com o custo de R\$0,51/m², R\$1,10/m² e R\$0,12/m², conforme análise realizada pela Seção de Engenharia e Gestão Imobiliária - SEGIM, setor requisitante dos serviços, no doc. nº 7479496.

Entretanto, considerando que o valor ofertado pela empresa é inferior a 85% (oitenta e cinco por cento) do valor estimado, a SEGIM, questionou informalmente ao pregoeiro a aplicação da garantia adicional prevista no art. 59, §5º, da Lei 14.133/2021, ocasião em que este pregoeiro alegou a impossibilidade de solicitação de tal garantia, devido à ausência de previsão editalícia.

Diante do exposto, o setor requisitante registrou, via e-mail (doc. nº 7476121), sua discordância acerca da não aplicação do art. 59, §5º, da Lei 14.133/2021, nos seguintes termos:

Para ciência dos setores de contratação deste Tribunal.

Aos Setores Responsáveis por análise das contratações no âmbito do TRE-MG,

Trata-se de discordância a respeito da não aplicação do art. 59, §5º da Lei 14.133/2021 no Pregão Eletrônico nº 90030/2026 do TRE-MG. O objeto licitado, com critério de julgamento menor preço, refere-se a elaboração e aprovação do Projeto de Prevenção e Combate a Incêndio e Pânico do Edifício Sede e Anexo III classificado como serviço comum de engenharia. O valor orçado para contratação resultou em R\$ 28.034,07 e a disputa iniciou em 05/05/2026 com 20 propostas inexequíveis contra 33 propostas iguais ou superiores a 75% do valor orçado.

O TCU já firmou entendimento que inexequibilidade é relativa e não absoluta, podendo ser demonstrada a exequibilidade nos moldes do art. 59, § 3º. Nesse aspecto, esta seção requisitante não se obsteu, em nenhum momento, analisar e avaliar a exequibilidade das propostas. Em que pese a licitante possa comprovar a exequibilidade da proposta, o legislador proporcionou maior segurança ao Poder Público prevendo a garantia adicional no art. 59, §5º. Nesse sentido, o enunciado do IBDA nº/2024 diz:

"Nas contratações de obras e serviços de engenharia, ocorrida a situação do art. 59, § 5º, da Lei n. 14.133/2021, a garantia adicional será exigida do licitante vencedor ainda que o instrumento convocatório não tenha exigido a garantia contratual dos arts. 96, caput, e 98, caput, da mesma lei."

A discordância gira em torno de não estar previsto no edital e no termo de referência a previsão da garantia adicional, ainda que o edital deixe claro que o certame é regido pela Lei nº 14.133/2021.

Isso posto, explana-se que o intuito é deixar evidente o posicionamento desse setor quanto ao caso concreto não sendo necessária manifestação dos outros setores.

[illegible]

- Há 20 propostas contemplando valores abaixo de 75% do estimado, ou seja, abaixo de R\$21.025,55.
- Há 22 propostas cujos valores são inferiores a 85% do estimado, ou seja, menores que R\$ 23.828,96.
- Há 31 propostas com valores compreendidos entre 85% e 100% do estimado, ou seja, entre R\$23.828,96 e R\$28.034,07
- há 2 propostas acima do valor estimado.

Por outro lado, caso se entenda que o valor das propostas decorrente da fase de lances em um pregão é uma das formas de se aferir a realidade dos preços de mercado, estaríamos diante de uma

estimativa de preços possivelmente comprometida.

De todo modo, embora a garantia adicional seja uma medida de proteção do interesse público contra propostas muito audaciosas, ressalta-se que não consta no edital e tampouco no Termo de Referência exigência da garantia adicional prevista no art. 59, §5º, da Lei 14.133/2021, a saber:

[...]

Assim, exigir tal garantia no pregão em comento, s.m.j., uma violação ao princípio da vinculação ao edital, previsto no art. 5º da Lei 14.133/2021.

Ademais, ainda que referida garantia adicional estivesse prevista no instrumento convocatório, não consta definição da forma como seria realizada a cobrança da garantia citada - caução em dinheiro, seguro-garantia, fiança bancária -, de modo a orientar a atuação do pregoeiro, imprimir previsibilidade ao certame e, inclusive, possibilitar impugnação à regra ou pedidos de esclarecimento por quaisquer interessados.

Ainda, a previsão da garantia adicional no certame é um fator a ser considerado pelos licitantes na elaboração das propostas, por envolver custos que podem impactar no planejamento das empresas e influenciar na análise acerca da participação ou não na licitação.

Dessa forma, submetemos a questão à manifestação dessa Assessoria, informando que a licitação foi suspensa provisoriamente na fase de julgamento de propostas.

Caso se entenda pela inafastabilidade de aplicação da regra, sugere-se, s.m.j., a anulação do procedimento, de modo a contemplá-la oportunamente no edital, visando conferir objetividade aos critérios de julgamento e transparência à licitação.

3. Assim, foram os autos encaminhados para esta Assessoria Jurídica de Contratações (AJUC) para manifestação.

4. Feito o breve relato, seguem as considerações.

II - FUNDAMENTAÇÃO

5. Inicialmente, registre-se que a presente análise restringe-se às questões jurídicas, sem juízo de conveniência e oportunidade desta unidade.

6. Anote-se que o controle prévio de legalidade ocorre em função do exercício da competência da análise jurídica da potencial contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, administrativa ou de conveniência e oportunidade. Nesse sentido, o seguinte enunciado da Advocacia-Geral da União:

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações,

desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento. (Enunciado nº 7, constante do Manual de Boas Práticas Consultivas, 2016, encontrado, na presente data, no endereço <https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/conjur/biblioteca-eletronica/manuais/manual-de-boas-praticas-consultivas>).

7. Analisa-se, nos presentes autos, a obrigatoriedade de ser exigida, do licitante vencedor do Pregão Eletrônico nº 90.030/2026 (que cuida da contratação de serviço de engenharia), em curso, a garantia adicional prevista no § 5º do art. 59 da Lei nº 14.133/2021, ainda que não haja previsão no respectivo edital.

8. Nesse passo, anote-se a existência de controvérsia sobre a obrigatoriedade e eficácia ou não de a Administração exigir a referida garantia adicional, conforme adiante será exposto.

II.1 - Do entendimento sobre a possível inexistência de obrigatoriedade na prestação da garantia prevista no § 5º do art. 59 da Lei nº 14.133/2021.

9. Em primeiro lugar, anote-se que a Lei nº 14.133/2021 (NLLC) deve ser interpretada de maneira sistemática (observado o conjunto de suas regras) e teleológica (observado o objetivo de suas regras) e em harmonia com os princípios que a informam, elencados no seu art. 5º:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

10. Assim, observe-se o dispositivo legal ora sob análise:

Art. 59. Serão desclassificadas as propostas que:

[...]

§ 5º Nas contratações de obras e serviços de engenharia, **será** exigida **garantia adicional** do licitante vencedor cuja **proposta** for inferior a 85% (oitenta e cinco por cento) do valor orçado pela Administração, equivalente à diferença entre este último e o valor da proposta, sem prejuízo das demais garantias exigíveis de acordo com esta Lei. (sublinhado)

11. O § 5º acima transcrito, que cuida de garantia adicional, deve ser interpretado em alinhamento com os arts. 58, *caput*, 96, 98, 99, 101, 145, § 2º, da Lei nº 14.133/2021, respectivamente:

Art. 58. **Poderá** ser exigida, no momento da apresentação da proposta, a comprovação do recolhimento de quantia a título de

garantia de proposta, como requisito de pré-habilitação.

[...]

Art. 96. **A critério** da autoridade competente, em cada caso, **poderá** ser exigida, mediante previsão no edital, prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e fornecimentos.

[...]

Art. 98. Nas contratações de obras, serviços e fornecimentos, a garantia **poderá** ser de até 5% (cinco por cento) do valor inicial do contrato, autorizada a majoração desse percentual para até 10% (dez por cento), desde que justificada mediante análise da complexidade técnica e dos riscos envolvidos.

Art. 99. Nas contratações de obras e serviços de engenharia de grande vulto, **poderá** ser exigida a prestação de garantia, na modalidade seguro-garantia, com cláusula de retomada prevista no [art. 102 desta Lei](#), em percentual equivalente a até 30% (trinta por cento) do valor inicial do contrato.

[...]

Art. 101. Nos casos de contratos que impliquem a entrega de bens pela Administração, dos quais o contratado ficará depositário, o valor desses bens **deverá** ser acrescido ao valor da garantia.

[...]

art. 145. Art. 145. Não será permitido pagamento antecipado, parcial ou total, relativo a parcelas contratuais vinculadas ao fornecimento de bens, à execução de obras ou à prestação de serviços.

[...]

§ 2º A Administração **poderá** exigir a prestação de garantia adicional como condição para o pagamento antecipado.

(sublinhados)

12. Veja-se que o tratamento dado às diversas modalidades de garantias previstas no âmbito da Lei nº 14.133/2021, quanto à obrigatoriedade da prestação, coloca-se, majoritariamente, como uma faculdade, embora seja oscilante quanto ao ponto. Ainda que sob fundamento bem semelhante (art. 101 e 145, § 2º), o legislador conferiu tratamento díspare. Nas demais situações, manteve a facultatividade da medida. Nesse passo, poder-se-ia entender, em interpretação sistemática e teleológica, que a exigência das garantias previstas na NLLC é uma faculdade para a Administração, devendo ser afastada a interpretação literal do § 5º art. 59 do referido diploma. Isso porque a eventual exigência de garantia em uma das suas modalidades previstas na Lei nº 14.133/2021 haverá de ser fundamentada em critérios de adequação e necessidade, de modo a evitar ofensa à justa competição.

13. Marçal Justen Filho manifestou-se acerca da ineficácia da exigência da garantia adicional ora tratada da seguinte forma:

39) A exigência de garantia adicional (§ 5º)

O § 5º contempla solução razoavelmente inútil. Determina que, quando a proposta for reputada como exequível, mas o seu valor for inferior a 85% do valor orçado pela Administração, caberá ao licitante vencedor oferecer garantia específica. Essa garantia versará

sobre a diferença entre o valor efetivo da proposta e o montante de 85% do valor orçado.

[...]

Essa solução é irrelevante, eis que não assegura a exequibilidade da proposta, nem protege a Administração contra os efeitos negativos do inadimplemento. Ou seja, a inexecução não produz decorrências negativas limitadas ao montante entre a diferença entre a proposta vencedora e o montante equivalente a 85% do valor orçado pela Administração. (Justen Filho, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. 2. ed. - rev., atual. e ampl. - São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023. p. 778) (destacou-se)

14. Soma-se ainda a circunstância de a presunção de inexecução ser relativa (tal como consta na Súmula 262 do Tribunal de Contas da União, cuja diretriz, embora tenha ocorrido na vigência na revogada Lei nº 8.666/1993, continua plenamente válida na vigência da Lei nº 14.133/2021), podendo a Administração, consoante disposto no art. 59, § 2º, da Lei nº 14.133/2021, *"realizar diligências para aferir a exequibilidade das propostas ou exigir dos licitantes que ela seja demonstrada"*, tal como ocorreu nos presentes autos. Se assim ocorre nas situações em que a proposta for oferecida em patamar inferior ao percentual de 75% do valor orçado pela Administração (art. 59, §4º), reputando-se que a empresa, ao atestar a firmeza da sua proposta, em tese, assegurará a sua execução, com mais razão o seria nas situações em que a proposta for superior àquele percentual, ainda que inferior a 85% do valor orçado.

15. Por último, quanto ao entendimento abordado no presente tópico (sobre a possível inexistência de obrigatoriedade na prestação da garantia prevista no § 5º do art. 59 da Lei nº 14.133/2021), poderia ser ressaltada, na espécie, a necessidade de observância ao princípio da vinculação ao edital, uma vez que, **no presente processo**, a exigência da garantia adicional prevista no art. 59, § 5º, da Lei nº 14.133/2021 não constou do edital do Pregão Eletrônico nº 90030/2026.

16. Nessa senda, observe-se o entendimento de Joel de Menezes Niebuhr a respeito da inconstitucionalidade do § 5º do art. 59 da Lei nº 14.133/2021:

Dessa sorte, a garantia adicional, prevista no § 5º do artigo 59 da Lei nº 14.133/2021, ofende o princípio da vinculação ao edital e a proposição constitucional que prescreve a manutenção das condições efetivas da proposta, **haja vista que gera em desfavor do contratado custo não previsto no edital**, sem a respectiva contrapartida da Administração. Em síntese, o § 5º do artigo 59 da Lei nº 14.133/2021, que se refere à garantia adicional, por violar a norma expressa no inciso XXI do artigo 37 da Carta Magna, é eivado de inconstitucionalidade. (destacou-se)

(NIEBHUR, Joel de Menezes. Licitação pública e contrato administrativo, 7ª Ed., Belo Horizonte: Fórum, 2024, p. 977).

17. Note-se que, na concepção do ilustre mestre Catarinense, o requisito da garantia adicional incidiria por força da própria lei, sendo exigível, caso ocorra a hipótese de sua incidência, ainda que não prevista expressamente no texto editalício, senão de forma indireta em decorrência da sujeição geral das empresas licitantes às disposições da Lei nº 14.133/2021. Realmente, a situação é por demais embaraçosa, porquanto, ainda que haja previsão expressa no edital da possibilidade de apresentação de garantia adicional pela licitante

vencedora, trata-se de mera hipótese a ser aferida apenas por ocasião do julgamento das propostas. Considerando que a proposta já foi apresentada na data estipulada, no início do procedimento, abre-se à licitante uma dúvida relevante: insere ou não o custo decorrente da contratação da garantia adicional em sua proposta, quando vier a cotar valor próximo do percentual de 85% do valor orçado.

18. Uma zona de certeza positiva poderá configurar-se quando a proposta da empresa já estiver parametrizada abaixo do percentual de 85% do valor orçado pela Administração, hipótese em que, por certo, já incluirá o custo decorrente da contratação da garantia adicional. Porém, se assim não se passar, estando a proposta superior àquele limite, poderá não ser conveniente para a empresa prever tal custo, sob pena de elevar seu preço desnecessariamente. Há o risco, ainda, decorrente da etapa de lances, em que o preço poderá ser reduzido até atingir o aludido percentual. De todas essas conjecturas, poderá resultar o êxito ou a derrota na disputa licitatória.

II.2 - Do entendimento sobre a existência de obrigatoriedade na prestação da garantia prevista no § 5º do art. 59 da Lei nº 14.133/2021.

19. Não obstante o entendimento cuidado no tópico anterior, mostra-se necessário ressaltar que a doutrina majoritária brasileira encaminha-se no sentido de entender que a Administração deverá exigir do licitante vencedor a garantia adicional prevista no § 5º do art. 59 da Lei nº 14.133/2021, ainda que não prevista expressamente no edital, embora seja adequado fazê-lo como adiante se verá.

20. O Acórdão nº 1128/2026-P tangenciou a garantia adicional, ainda que o seu mérito tenha se concentrado no exame da garantia de proposta. Veja-se o seguinte trecho da sua fundamentação:

Ainda na fase licitatória, no caso de contratações de obras públicas e serviços de engenharia, a lei prevê a chamada garantia adicional associada à exequibilidade da proposta, disciplinada no art. 59, § 5º, aplicável quando o valor ofertado pelo licitante vencedor for inferior a 85% do orçamento estimado pela Administração. Nessa hipótese, a exigência de garantia suplementar atua como salvaguarda contra propostas potencialmente inexequíveis, mitigando o risco de inexecução contratual futura. Trata-se, portanto, de mecanismo que equilibra a busca por preços mais vantajosos com a necessidade de assegurar a viabilidade técnica e econômica da contratação.

[...]

Em síntese, o regime de garantias instituído pela Lei 14.133/2021 evidencia uma abordagem sistêmica e orientada à gestão de riscos, distribuindo mecanismos de proteção ao longo das diversas etapas da contratação. **Cada modalidade de garantia cumpre função específica, devendo sua exigência observar critérios de proporcionalidade, adequação e motivação, de modo a não restringir indevidamente a competitividade, mas, ao mesmo tempo, assegurar a integridade e a eficiência das contratações públicas.** (destacou-se)

21. Quanto ao tema, mencione-se o entendimento de Joel de Menezes Niebuhr sobre o caráter vinculado da exigência de garantia adicional pela Administração:

A garantia adicional é decorrente da prescrição do § 5º do artigo 59 da Lei nº 14.133/2021, **revelando ato vinculado. Isto é, se a proposta se subsumir às condições do supracitado dispositivo, o licitante deve prestar a garantia adicional por ocasião da assinatura do contrato, independentemente de qualquer análise dos agentes administrativos a respeito da conveniência de tal medida.** (destacou-se)

(NIEBHUR, Joel de Menezes. Idem, p. 975).

Zênite: 22. No mesmo sentido, o seguinte entendimento da Equipe de Consultoria

Por envolver um complemento da garantia ordinariamente demandada para a contratação, e por decorrer do texto da Lei, o licitante, ao elaborar a sua proposta, já deverá estar ciente da eventual possibilidade de arcar com tal custo. Trata-se, portanto, de um encargo que deve ser considerado pelo licitante desde o momento da definição da sua proposta, o que será possível nas hipóteses em que a Administração divulgue o valor orçado/estimado da contratação.

Baseado nisso, verificada a necessidade de prestar garantia complementar/adicional, nos termos do art. 59, § 5º, da Lei nº 14.133/2021, cumprirá ao agente de contratação/pregoeiro comunicar tal ocorrência ao autor da proposta, esclarecendo que a garantia a ser oferecida por ocasião da contratação (art. 96, § 3º), deverá ser composta tanto pela garantia ordinária quanto pela adicional.

Para deixar tal questão transparente e evitar futuras discussões, **representa boa prática incluir regra no edital** informando que caso a garantia adicional seja necessária, ela deverá ser prestada em conjunto com a garantia ordinária.

Portanto, verificada a necessidade de prestar garantia complementar/adicional, nos termos do art. 59, § 5º, da Lei nº 14.133/2021, cumprirá ao agente de contratação/pregoeiro comunicar tal ocorrência ao autor da proposta, esclarecendo que a garantia a ser oferecida por ocasião da contratação deverá ser composta tanto pela garantia ordinária quanto pela adicional, conforme acima explicado. (destacou-se)

(Em que momento e de que forma a Administração deverá exigir a **garantia adicional** estabelecida no art. 59, § 5º, da Lei nº 14.133/2021? Zênite Fácil, categoria Perguntas e Respostas, mar. 2024. Disponível em: <http://www.zenitefacil.com.br>. Acesso em: 01.06.2026)

23. Ronny Charles compartilha do mesmo entendimento no sentido da obrigatoriedade de exigência da garantia adicional:

8. Garantia Adicional da Proposta

A Lei de Licitações e Contratos Administrativos prevê a figura da garantia adicional de proposta ou garantia acessória em duas hipóteses:

A primeira hipótese prevista no art.59, § 5º da LLCA nº

14.133/21, é obrigatória, nas contratações de obras e serviços de engenharia, que será exigida do licitante vencedor cuja proposta seja inferior a 85% (oitenta e cinco por cento) do valor estimado (orçado) pela Administração, equivalente à diferença entre este último e o valor da proposta de preços. O objetivo desta garantia complementar é o de mitigar riscos específicos associados a propostas que apresentam um preço consideravelmente menor do que o esperado. Propostas com preços muito abaixo do estimado podem indicar uma falta de compreensão do escopo do projeto ou uma subestimação dos custos envolvidos. Isso aumenta o risco de que a empresa vencedora não consiga cumprir as obrigações contratuais devido a problemas financeiros ou capacidade insuficiente, além de tender a ampliar o risco de uma obra de má-qualidade. (destacou-se)

(Garantia de proposta no Procedimento Licitatório: Aspectos legais e doutrinários. Dicas do Ronny. abril 2024. Disponível em: <https://ronnycharles.com.br/garantia-de-proposta-no-procedimento-licitatorio-aspectos-legais-e-doutrinarios/>. Acesso em: 03.06.2024)

24. Ainda no mesmo sentido, observem-se os seguintes entendimentos doutrinários:

A primeira hipótese prevista no art.59, § 5º da LLCA nº 14.133/21, é obrigatória, nas contratações de obras e serviços de engenharia, que será exigida do licitante vencedor cuja proposta seja inferior a 85% (oitenta e cinco por cento) do valor estimado (orçado) pela Administração, equivalente à diferença entre este último e o valor da proposta de preços. O objetivo desta garantia complementar é o de mitigar riscos específicos associados a propostas que apresentam um preço consideravelmente menor do que o esperado. Propostas com preços muito abaixo do estimado podem indicar uma falta de compreensão do escopo do projeto ou uma subestimação dos custos envolvidos. Isso aumenta o risco de que a empresa vencedora não consiga cumprir as obrigações contratuais devido a problemas financeiros ou capacidade insuficiente, além de tender a ampliar o risco de uma obra de má-qualidade. (destacou-se)

(Garantia de Proposta no Procedimento Licitatório: Aspectos Legais e Doutrinários, Alcione Silva Quintas, Jamil Manasfi da Cruz, Fabio Vilas Gonçalves Filho e Hamilton Bonatto, texto encontrado, na presente data, no endereço <https://ronnycharles.com.br/garantia-de-proposta-no-procedimento-licitatorio-aspectos-legais-e-doutrinarios/>)

As respostas preliminares são a) não há obrigatoriedade de previsão no edital já que **mesmo sem previsão no edital** de obras e serviços de engenharia a oferta de valores inferiores a 85% já tem a previsão expressa de exigência de garantia suplementar na Lei de Licitações.

Porém, inobstante a aparente clareza do §5º do artigo 59, pensamos que não é bem assim, **sendo mais prudente a previsão no edital**. (destacou-se)

(Licitações e a ambiguidade das garantias suplementares, Laércio José Loureiro dos Santos, texto encontrado, na presente data, no

25. Colhe-se, do Manual Licitações e Contratos - Orientações e Jurisprudência do TCU, as seguintes orientações:

Feita essa breve distinção sobre todas as espécies de garantia previstas no texto legal, é pertinente apresentar alguns esclarecimentos complementares sobre a exigência de garantia adicional nas contratações de obras e serviços de engenharia em que o licitante vencedor ofereça proposta inferior a 85% do valor orçado pela Administração. Tal garantia poderá ser exigida sem prejuízo das demais modalidades de garantia previstas em lei, somando-se a estas e tendo as mesmas condições e prazo de vigência. (5ª Ed., 2025, p. 575, sublinhado, texto encontrado, na presente data, no endereço https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/wp-content/uploads/sites/11/2026/02/Manual-versao-SECOM-publicada-no-site-VERSAO-FINAL-ATUALIZADA-1_compressed-1.pdf)

26. O referido Manual relaciona, como referência normativa quanto à matéria, o Enunciado nº 19/2024 das Jornadas de Direito Administrativo do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo (IBDA), cujo teor é o seguinte:

Nas contratações de obras e serviços de engenharia, ocorrida a situação do art. 59, § 5º, da Lei n. 14.133/2021, a garantia adicional será exigida do licitante vencedor ainda que o instrumento convocatório não tenha exigido a garantia contratual dos arts. 96, caput, e 98, caput, da mesma lei.

27. Observados os limites da interpretação da lei pela Administração Pública (que deve se ater, em regra, à legalidade estrita), bem como o posicionamento doutrinário majoritário acima exposto, entende-se que, por ora e por cautela, a melhor interpretação a ser adotada é no sentido de obrigatoriedade na prestação da garantia adicional prevista no § 5º do art. 59 da Lei nº 14.133/2021 quando da assinatura do contrato, ainda que silente o edital quanto ao ponto, haja vista a expressa previsão legal. **Todavia, reputa-se que a inclusão no ato convocatório de regramento nesse sentido é decorrência da eficácia, dentre outros, dos princípios da vinculação ao ato convocatório, transparência e isonomia. Logo, essa medida mostra-se de todo adequada e conveniente.**

28. A interpretação acima adotada encontra-se em harmonia com o entendimento da Seção de Engenharia e Gestão Imobiliária (SEGIM) deste Tribunal constante dos autos, vislumbrando-se que tal entendimento decorre da experiência da referida unidade diante das dificuldades encontradas na fiscalização de contratos relacionados com serviços de engenharia, cujos valores inexequíveis têm aptidão para ensejar inadimplementos contratuais.

29. Ante a novidade da controvérsia sobre o tema, o posicionamento ora adotado poderá ser posteriormente modificado por esta unidade jurídica, na medida em que surgirem posicionamentos doutrinários e jurisprudenciais mais conclusivos e incontroversos sobre o tema.

II.3 - Da resolução do caso tratado nos presentes autos.

30. Estabelecidas as premissas acerca do tema sob exame, resta fixar algumas diretrizes que poderão subsidiar a autoridade competente na resolução da controvérsia. Com efeito, restou configurada uma divergência de posicionamentos entre a unidade requisitante e o agente de contratação que atuou no Pregão Eletrônico nº 90.030/2026. A SEGIM alegou que se faz necessária a exigência da garantia adicional prevista no § 5º do art. 59 da Lei nº 14.133/2021, haja vista que a proposta vencedora do certame é inferior ao limite de 85% do valor orçado, ainda que não tenha sido inserida no instrumento convocatório. Isso porque, segundo entende, a previsão no texto legal já seria suficiente para imprimir caráter cogente a tal exigência, porquanto o certame é regido pela Lei nº 14.133/2021.

31. De outra parte, o pregoeiro sustenta que é inviável a fixação do requisito de forma superveniente, tendo em vista a ausência de previsão no ato convocatório e no termo de referência, o que implicaria violação ao princípio da vinculação ao edital. Ademais disso, alega que a ausência de fixação do encargo no edital implicaria embaraços às licitantes na elaboração de suas propostas, porquanto não levariam em conta custos decorrentes da garantia adicional. Neste cenário, sugere a anulação do procedimento e, por conseguinte, a inclusão de disciplina sobre os requisitos para a apresentação daquela modalidade garantia.

32. Conforme já se deixou assente nesta manifestação jurídica, a garantia adicional configura-se como medida obrigatória, desde que presente seu pressuposto fático, consistente na fixação da proposta em patamar inferior a 85% do valor orçado. Quanto ao outro aspecto incidente na matéria, relativo à necessidade de inclusão da obrigação no edital, os estudos apresentados conduzem ao entendimento de ser conveniente que assim se faça, visando ao estabelecimento de regras seguras a conduzirem o certame com aptidão para conferir eficácia aos princípios da vinculação ao instrumento convocatório, isonomia e da transparência. Todavia, não há disposição específica nesse sentido, ao menos de forma expressa. Trata-se, além de boa prática, de uma interpretação sistemática do arcabouço normativo pertinente.

33. Nesse passo, respeitados os limites da atuação desta Assessoria Jurídica, considerando a superveniência da constatação de ausência de regramento a respeito do tema no edital, com suporte no inciso II e § 2º do art. 71 e no § 5º do art. 59 da Lei nº 14.133/2021, reputa-se que melhor seria promover a revogação do pregão eletrônico já mencionado, observado o procedimento normativo, fazendo-se as devidas alterações no termo de referência e no texto editalício, repetindo-se o procedimento licitatório, se assim entender a autoridade competente. De todo modo, haverá de ser observado o procedimento estabelecido no §3º do art. 71 do aludido diploma normativo.

III - CONCLUSÃO

34. Ante o exposto, o presente parecer é pela obrigatoriedade de, nas contratações de obras e serviços de engenharia, ser exigida a garantia adicional prevista no § 5º do art. 59 da Lei nº 14.133/2021 quando da assinatura do contrato, incluindo-se disciplina do tema no edital.

35. Quanto ao caso concreto destes autos, observados os limites materiais da atuação desta Assessoria Jurídica, com fundamento no inciso II e § 2º do art. 71 e no § 5º do art. 59 da Lei nº 14.133/2021, reputa-se ser conveniente a revogação do Pregão Eletrônico nº 90.030/2026, haja vista a constatação superveniente da ausência de previsão de diretrizes para a apresentação de garantia adicional nas situações em que a proposta vencedora se colocar em nível inferior a 85% do valor orçado. De toda forma, deverá de ser observado o procedimento estabelecido no §3º do art. 71 do aludido diploma normativo.

Hamilton José Rodrigues de Lima
Assessor Jurídico de Contratações

[1] Veja-se a esse respeito que o texto colacionado permite a suposição de que o cálculo do valor da garantia adicional deva ser executado considerando a diferença entre o valor orçado e o valor efetivo da proposta. Porém, assim não se passa, haja vista que, em verdade, o texto legal se refere a "85% do valor orçado pela Administração". Nesse sentido, observe-se o Quadro 253 do subitem 5.4.4 da revista "Licitações e Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU", disponível em: <https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/5-4-4-garantia-adicional-2/>.



Documento assinado eletronicamente por **HAMILTON JOSÉ RODRIGUES DE LIMA**, Assessor(a) Jurídico(a), em 03/06/2026, às 19:28, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.tre-mg.jus.br/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&acao_origem=documento_conferir&lang=pt_BR&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **7499401** e o código CRC **7E6BF75F**.