

## **Garantia de proposta na Lei nº 14.133/2021: gestão de riscos, seriedade das ofertas e maturação jurisprudencial a partir do Acórdão nº 1.128/2026-TCU-Plenário**

*Viviane Mafissoni<sup>1</sup>*

**Resumo:** O Acórdão nº 1.128/2026-TCU-Plenário, proferido no TC 006.548/2026-1, reposiciona o debate sobre a garantia de proposta no regime da Lei nº 14.133/2021. Ao considerar improcedente representação que questionava a exigência prévia de garantia em concorrência eletrônica para obra pública, o voto condutor sinalizou a necessidade de revisitação hermenêutica dos precedentes formados sob os regimes anteriores, afirmando a legitimidade do art. 58 da nova lei como instrumento de gestão de riscos, eficiência e proteção do procedimento licitatório. O presente artigo examina os fundamentos da decisão e propõe diretrizes para órgãos da Administração Direta, autarquias e fundações, com foco na motivação, na proporcionalidade, na compatibilização com os sistemas eletrônicos, no sigilo do orçamento, na execução da garantia e na necessária regulamentação do instituto.

**Palavras-chave:** Lei nº 14.133/2021. Garantia de proposta. Pré-habilitação. Gestão de riscos. Licitações eletrônicas. Acórdão nº 1.128/2026-TCU-Plenário.

### **Introdução**

O Acórdão nº 1.128/2026-TCU-Plenário constitui uma das primeiras manifestações relevantes do Tribunal de Contas da União sobre a garantia de proposta no ambiente integral da Lei nº 14.133/2021. Embora proferido em processo específico, relativo à Concorrência Eletrônica nº 90.002/2026, promovida pela Prefeitura Municipal de Aratuípe/BA, com recursos federais oriundos de transferência voluntária do FNDE, o seu alcance interpretativo transcende o caso concreto. A decisão oferece diretrizes importantes para órgãos e entidades submetidos à nova Lei de Licitações e Contratos, especialmente quanto ao modo de compreender a garantia de proposta como instrumento de gestão de riscos e não como resqúcio formalista de restrição à competição.

A controvérsia submetida ao TCU envolveu a desclassificação de licitante que, embora tivesse apresentado a proposta de menor preço ao final da fase de lances, não comprovou a emissão da garantia de proposta no momento definido no edital. A representante sustentou que a exigência de prévia garantia teria restringido a competitividade e afastado a proposta mais vantajosa. A

---

<sup>1</sup> Viviane Mafissoni. Especialista em Direito Público; Formada em Alta Liderança pela Fundação Dom Cabral (2019); Estudou Mecanismos de Combate à Corrupção nas Contratações Públicas na Lisboa (2019); Diretora de Comunicação e de Relações Públicas do Instituto Nacional da Contratação Pública – INCP\_BR; Membro da Comissão de Empresas Estatais do IBDA; Membro Consultora da Comissão de Licitações e Contratos da OAB/DF; Advogada; Coordenadora-Geral de Logística da AGU.

unidade técnica identificou plausibilidade parcial na tese, especialmente pela ausência de motivação técnica específica no processo administrativo, mas o relator, Ministro Benjamin Zymler, propôs solução diversa: reconheceu a legitimidade da exigência, julgou improcedente a representação e recomendou providências estruturantes ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos e à Câmara Nacional de Licitações e Contratos Administrativos da AGU.

O ponto central do acórdão está na afirmação de que a Lei nº 14.133/2021 exige maturação jurisprudencial própria. Entendimentos construídos sob a Lei nº 8.666/1993 e, sobretudo, sob a Lei nº 10.520/2002, não podem ser transplantados automaticamente para o novo regime. A nova lei passou a admitir expressamente a garantia de proposta no art. 58, qualificando-a como requisito de pré-habilitação, limitada a 1% do valor estimado da contratação e passível de execução nos casos de recusa em assinar o contrato ou de não apresentação dos documentos para a contratação.

A importância do precedente reside justamente em deslocar o debate: não se trata mais de perguntar se a garantia de proposta é, em abstrato, admitida, pois a lei respondeu afirmativamente, trata-se de definir quando, como, com que motivação, em que momento procedimental, sob quais controles e com quais cautelas esse instrumento deve ser utilizado para qualificar a competição sem convertê-lo em barreira indevida de acesso ao certame.

## **1. O caso concreto e a razão de decidir do TCU**

A representação teve origem em concorrência eletrônica destinada à retomada e conclusão de obra de quadra escolar coberta com vestiário. O edital exigiu garantia de proposta no percentual de 1% do valor estimado da contratação, a ser apresentada juntamente com a proposta ou, caso não fosse possível anexá-la no sistema no momento do cadastramento, comprovada em até três horas após a fase de lances, desde que já emitida até a data e horário de abertura da sessão pública.

A empresa representante apresentou proposta de R\$ 1.578.000,00, enquanto o valor homologado foi de R\$ 1.641.750,02, diferença aproximada de R\$ 63.750,00. O TCU registrou que o eventual impacto econômico era de baixa materialidade e que o certame contou com ampla participação, o que enfraquecia a tese de comprometimento concreto da competitividade. Além disso, a exigência estava expressamente prevista no edital e foi aplicada de forma objetiva.

A unidade técnica havia proposto ciência ao órgão promotor do certame em razão da ausência de motivação específica para a exigência da garantia de proposta. O relator, contudo, afastou essa providência. Para ele, embora a exigência não tenha sido suficientemente motivada, não seria possível afirmar que a previsão editalícia estivesse materialmente equivocada. O acórdão, portanto, considerou improcedente a representação e deslocou o tratamento do tema para recomendações de natureza sistêmica: ajuste da plataforma Compras.gov.br, regulamentação do uso da garantia de proposta na Administração Pública Federal e aperfeiçoamento das minutas padronizadas da AGU.

A ratio decidendi do acórdão pode ser sintetizada em quatro premissas: a Lei nº 14.133/2021 instituiu novo regime jurídico que autoriza expressamente a garantia de proposta; a garantia deve ser compreendida como mecanismo de gestão de riscos e seriedade das ofertas; sua exigência não

se limita a objetos de elevada complexidade, podendo ser útil também em objetos padronizados que atraíam grande número de licitantes; e as controvérsias procedimentais demandam regulamentação, adaptação dos sistemas eletrônicos e melhoria dos modelos de edital.

## **2. A mudança de paradigma: da vedação anterior à autorização expressa no art. 58 da Lei nº 14.133/2021**

O acórdão parte de uma premissa indispensável: a jurisprudência formada sob o regime anterior precisa ser reinterpretada à luz da Lei nº 14.133/2021. Na vigência da Lei nº 10.520/2002, a exigência de garantia de proposta era vedada no pregão, razão pela qual os precedentes do TCU construídos naquele ambiente normativo não podem ser utilizados, sem mediação, para restringir um instituto que agora foi expressamente admitido pela nova lei.

O art. 58 da Lei nº 14.133/2021 dispõe que 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. O dispositivo também estabelece limite máximo de 1% do valor estimado da contratação, prazo de devolução de dez dias úteis contado da assinatura do contrato ou da data em que for declarada fracassada a licitação, hipótese de execução integral da garantia e possibilidade de utilização das modalidades previstas no art. 96, § 1º.

A palavra “poderá” não é irrelevante. Ela confirma que a garantia de proposta é faculdade administrativa, não imposição legal automática. Mas a facultatividade não significa excepcionalidade absoluta. Significa que a Administração deve decidir, de forma motivada e proporcional, se a exigência é adequada à estratégia da contratação, aos riscos mapeados, ao histórico de comportamento dos licitantes, à materialidade do objeto, à dinâmica do mercado e à necessidade de conferir seriedade ao procedimento competitivo.

O acórdão é relevante porque reconhece que a nova lei estruturou um sistema de garantias com funções distintas: garantia de proposta na fase de seleção; garantia adicional para propostas em obras e serviços de engenharia inferiores a 85% do orçamento estimado; garantia de execução contratual; garantia para pagamento antecipado; e garantia vinculada à entrega de bens pela Administração ao contratado. Essa arquitetura revela que a Lei nº 14.133/2021 incorporou uma lógica de gestão de riscos ao longo do ciclo da contratação, e não apenas na fase de execução contratual.

## **3. Garantia de proposta como instrumento de gestão de riscos, e não como formalismo editalício**

A principal contribuição do Acórdão nº 1.128/2026-TCU-Plenário está em situar a garantia de proposta dentro de uma lógica de gestão de riscos. A exigência não deve ser vista como mecanismo arrecadatório, obstáculo burocrático ou barreira artificial de entrada, mas como instrumento destinado a mitigar riscos específicos da fase competitiva: propostas aventureiras, desistências injustificadas, não manutenção da oferta, recusa em assinar o contrato, não

apresentação dos documentos para contratação e prolongamento indevido do procedimento em razão da convocação sucessiva de licitantes remanescentes.

Nas licitações eletrônicas, especialmente sob o modo de disputa aberto, a ampliação da competitividade é acompanhada de novos riscos procedimentais. A facilidade de acesso ao certame, a apresentação inicial de proposta antes da habilitação e a disputa por lances sucessivos podem favorecer a participação de empresas sem efetiva capacidade técnica, operacional ou econômico-financeira, ou sem real compromisso com a execução do objeto. O resultado prático pode ser a desclassificação sucessiva de licitantes, a frustração da contratação, a perda de eficiência e o aumento do custo administrativo do certame.

Nesse contexto, a garantia de proposta atua como filtro de seriedade. O seu objetivo não é reduzir a concorrência legítima, mas qualificar a competição. Ao exigir que todos os licitantes assumam, desde o início, um custo proporcional e limitado, a Administração reduz a probabilidade de participação meramente especulativa e preserva a confiabilidade do procedimento. O risco de restrição competitiva existe, mas não se presume de forma absoluta; deve ser aferido no caso concreto, considerando o percentual exigido, o valor do objeto, o número de participantes, a natureza do mercado e a motivação administrativa.

A decisão também supera a premissa de que a garantia de proposta só seria justificável em contratações de elevada complexidade técnica. Para o relator, objetos padronizados e de menor complexidade podem atrair grande número de participantes, inclusive licitantes sem capacidade compatível com o objeto, razão pela qual a garantia pode ser pertinente justamente para conferir maior estabilidade e previsibilidade à disputa. Essa afirmação é especialmente importante para municípios e órgãos executores de políticas públicas descentralizadas, que frequentemente conduzem obras padronizadas, compras comuns e serviços recorrentes em ambiente eletrônico.

#### **4. Motivação, proporcionalidade e planejamento: o que os órgãos submetidos à Lei nº 14.133/2021 devem fazer antes de exigir a garantia**

Embora o acórdão tenha afastado a irregularidade no caso concreto, ele não autoriza o uso automático e indiscriminado da garantia de proposta. A exigência continua submetida aos princípios do art. 5º da Lei nº 14.133/2021, especialmente legalidade, planejamento, transparência, competitividade, proporcionalidade, razoabilidade, eficiência, segurança jurídica e julgamento objetivo. O gestor não precisa demonstrar que a garantia é indispensável em termos absolutos, mas deve explicitar por que, naquela contratação, ela é adequada e útil à mitigação de riscos.

A motivação deve ser inserida preferencialmente na fase preparatória, em diálogo com o estudo técnico preliminar, o termo de referência ou projeto básico, o mapa de riscos e a matriz de alocação de riscos, quando cabível. A decisão de exigir garantia de proposta deve responder a perguntas objetivas: há histórico de desistência de licitantes ou abandono de certames semelhantes? O mercado do objeto apresenta elevada rotatividade, baixa maturidade ou participação recorrente de empresas sem documentação mínima? O modo de disputa aberto aumenta o risco de lances

inexequíveis? O objeto é sensível para política pública essencial? A repetição do certame geraria atraso relevante, custo operacional ou perda de oportunidade?

A motivação deve também demonstrar a proporcionalidade do percentual adotado. A lei fixa teto de 1%, mas não impõe que a Administração utilize sempre o percentual máximo. Em contratações de menor vulto, mercados sensíveis ou ambientes de ampla participação de micro e pequenas empresas, pode ser mais adequado utilizar percentual inferior ou justificar expressamente a necessidade do teto. O percentual deve ser resultado de decisão administrativa consciente, e não simples reprodução de minuta.

Dessa forma, a orientação prática extraída do acórdão é a seguinte: a garantia de proposta é juridicamente válida, mas sua qualidade jurídica depende da motivação. O problema não está na existência da cláusula, e sim na ausência de racionalidade documentada que permita demonstrar que a exigência protege o interesse público sem restringir indevidamente a competitividade.

## **5. O momento de apresentação da garantia: pré-habilitação, cadastramento da proposta e sistemas eletrônicos**

Um dos pontos mais sensíveis do acórdão refere-se ao momento de apresentação da garantia de proposta. O art. 58 da Lei nº 14.133/2021 utiliza duas expressões relevantes: “no momento da apresentação da proposta” e “como requisito de pré-habilitação”. A conjugação desses comandos permite sustentar que a garantia deve ser exigida no momento inicial de ingresso do licitante no certame, antes da disputa, como condição de participação válida.

O relator reconheceu a existência de duas correntes interpretativas. A primeira entende que a garantia poderia ser apresentada apenas após a fase de lances, quando o licitante melhor classificado for convocado a enviar a proposta final ajustada, preservando-se a anonimização dos participantes. A segunda sustenta que a apresentação deve ocorrer já no cadastramento da proposta inicial, pois a exigência posterior esvaziaria a finalidade do instituto: o licitante poderia participar da disputa sem ônus e simplesmente deixar de apresentar a garantia depois, sendo desclassificado sem qualquer consequência prática.

O acórdão se alinha, em juízo preliminar, à segunda corrente. A garantia de proposta seria condição anterior e autônoma, distinta dos documentos tradicionais de habilitação, vinculada à própria admissibilidade da proposta. Essa leitura fortalece a finalidade do instituto, pois a seriedade da oferta precisa existir antes da competição, e não apenas depois da obtenção da primeira colocação.

Contudo, o TCU reconheceu dificuldade operacional relevante: a plataforma Compras.gov.br não estaria adaptada para permitir a apresentação da garantia de proposta de forma dissociada dos documentos de habilitação, com preservação da anonimização e do sigilo do conteúdo das propostas. Por isso, o acórdão recomendou ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos que promova ajustes na plataforma para viabilizar a apresentação prévia da garantia como condição para o cadastramento da proposta, bem como edite ato normativo regulamentando o tema na Administração Pública Federal.

Para os órgãos submetidos à Lei nº 14.133/2021, a orientação é clara: enquanto não houver regulamentação e plena adaptação dos sistemas, o edital deve disciplinar de modo preciso o procedimento adotado, evitando ambiguidades. A Administração deve preservar a isonomia, o sigilo do conteúdo das propostas até a abertura, a publicidade do procedimento e a efetividade mínima da garantia, sem responsabilizar indevidamente o gestor por limitações operacionais do sistema, desde que a solução adotada seja transparente, previamente definida e aplicada igualmente a todos os licitantes.

## **6. Sigilo do orçamento estimativo e cálculo da garantia: a necessidade de critérios objetivos**

Outra questão relevante tratada no voto diz respeito à compatibilização entre garantia de proposta e sigilo do orçamento estimativo, previsto no art. 24 da Lei nº 14.133/2021. O problema é evidente: se a garantia é limitada a até 1% do valor estimado da contratação e esse valor não é divulgado, como o licitante poderá calcular corretamente o montante a ser garantido?

A ausência de critério objetivo pode gerar insegurança jurídica, desclassificações por erro formal, restrição indevida à competitividade e risco de tratamento desigual. Se o licitante apresenta garantia inferior, pode ser desclassificado; se apresenta garantia superior, pode acabar inferindo faixa de orçamento ou assumindo custo indevido. A solução, portanto, não está em afastar automaticamente a garantia quando houver orçamento sigiloso, mas em disciplinar a questão no edital de forma compatível com o julgamento objetivo.

O acórdão sugere caminhos: indicação de valor fixo da garantia, faixa de referência ou metodologia objetiva de apuração que permita ao licitante cumprir a exigência sem conhecer o orçamento detalhado. Para a Administração, isso significa que a decisão de manter o orçamento sigiloso exige planejamento adicional quando houver garantia de proposta. Não basta copiar o art. 58 no edital; é indispensável estruturar um mecanismo que preserve simultaneamente o sigilo, a isonomia, a competitividade e a segurança jurídica.

## **7. Execução da garantia de proposta: natureza jurídica, contraditório mínimo e interface com o processo sancionador**

O art. 58, § 3º, da Lei nº 14.133/2021 prevê a execução integral da garantia de proposta nos casos de recusa em assinar o contrato ou de não apresentação dos documentos para a contratação. O acórdão reconhece que a execução da garantia não se confunde com as sanções administrativas do art. 156. Trata-se de consequência jurídica de natureza assecuratória, vinculada ao descumprimento de obrigações assumidas pelo licitante no certame.

Ainda assim, a execução não deve ser automática. Embora o acórdão não tenha enfrentado exaustivamente o procedimento de execução da garantia, sua lógica sistêmica permite sustentar a necessidade de decisão administrativa motivada e oportunidade mínima de manifestação. Essa cautela é essencial em situações interpretativas, como quando se discute se houve efetiva não apresentação de documentos ou apenas apresentação insuficiente, incompleta ou passível de diligência.

A interface com o art. 155 da Lei nº 14.133/2021 também é relevante. Condutas como deixar de entregar documentação exigida, não manter proposta ou não celebrar contrato podem configurar infrações administrativas. A execução da garantia pode ocorrer como consequência assecuratória prevista no art. 58, mas isso não impede que, em hipóteses mais graves, a Administração avalie a instauração de processo sancionador próprio para apuração da infração e eventual aplicação das penalidades cabíveis. O ponto decisivo é não confundir os regimes: executar garantia não é aplicar sanção, mas ambas as medidas exigem motivação, proporcionalidade e respeito ao devido processo legal em sua dimensão adequada.

## 8. Impactos práticos para órgãos da Administração Direta, autarquias e fundações

O Acórdão nº 1.128/2026-TCU-Plenário tem impacto direto sobre órgãos da Administração Direta, autarquias e fundações submetidos à Lei nº 14.133/2021. Embora o caso concreto envolva município beneficiário de recursos federais, as recomendações dirigidas ao Ministério da Gestão e à CNLCA/AGU/CGU evidenciam que o tema possui alcance nacional e demanda padronização institucional.

Para os órgãos federais, o acórdão aponta dois caminhos imediatos: aguardar e acompanhar a regulamentação do MGI e, enquanto ela não vier, utilizar minutas padronizadas com disciplina mais completa sobre a garantia de proposta. Para estados, municípios, autarquias e fundações, o precedente serve como roteiro de governança: a garantia é possível, mas deve ser usada com critério, motivação e coerência procedimental.

## 9. Roteiro operacional para uso da garantia de proposta nos editais regidos pela Lei nº 14.133/2021

Aspecto a disciplinar	Orientação prática
Decisão de exigir	Registrar motivação na fase preparatória, vinculando a garantia aos riscos do certame, ao histórico do mercado, à seriedade das propostas e à eficiência procedimental.
Percentual	Definir percentual até o limite de 1% do valor estimado, justificando especialmente o uso do teto legal.
Momento de apresentação	Prever regra clara no edital, preferencialmente no cadastramento da proposta, observadas as limitações do sistema eletrônico e a necessidade de preservar o sigilo do conteúdo das propostas.
Orçamento sigiloso	Estabelecer valor fixo, faixa de referência ou metodologia objetiva que permita cumprir a exigência sem revelar o orçamento estimativo.
Modalidades admitidas	Indicar as modalidades do art. 96, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 e os requisitos mínimos de validade, vigência e comprovação.

Aspecto a disciplinar	Orientação prática
Não apresentação	Definir que a ausência da garantia, quando exigida e não suprida nos termos do edital, implica inadmissibilidade/desclassificação, conforme a estrutura procedimental adotada.
Execução da garantia	Prever procedimento administrativo simplificado, com contraditório mínimo e decisão motivada, antes da execução integral da garantia.
Suspensão do certame	Disciplinar prorrogação, manutenção ou devolução da garantia em caso de suspensão prolongada ou por prazo indeterminado.
Devolução	Observar o prazo legal de dez dias úteis contado da assinatura do contrato ou da declaração de fracasso da licitação.
Integração com gestão de riscos	Relacionar a garantia ao mapa de riscos e aos mecanismos de prevenção de propostas aventureiras, abandono do certame e ineficiência procedimental.

## Conclusão

O Acórdão nº 1.128/2026-TCU-Plenário representa marco relevante na interpretação do art. 58 da Lei nº 14.133/2021. A decisão afasta a leitura automática de precedentes construídos sob a legislação anterior e reconhece que a garantia de proposta possui função própria no novo regime: assegurar a seriedade das ofertas, reduzir comportamentos oportunistas, qualificar a competição e proteger a eficiência do procedimento licitatório.

A mensagem do TCU não é a de que a garantia de proposta deva ser exigida em todos os certames, nem a de que a sua previsão dispense motivação. Ao contrário: o precedente mostra que a garantia é juridicamente legítima quando utilizada como instrumento de gestão de riscos, com disciplina editalícia clara, proporcionalidade, tratamento isonômico e compatibilidade operacional com os sistemas eletrônicos. O que muda é o ponto de partida: sob a Lei nº 14.133/2021, a garantia de proposta não é suspeita por natureza; ela é faculdade legal que precisa ser bem planejada.

Para órgãos da Administração Direta, autarquias e fundações, o acórdão impõe uma agenda prática: revisar modelos de editais, amadurecer a motivação da fase preparatória, integrar a garantia ao mapa de riscos, disciplinar o momento de apresentação, prever soluções para orçamento sigiloso, estabelecer procedimento para execução da garantia e tratar os efeitos de suspensões prolongadas do certame. A garantia de proposta, quando bem utilizada, não reduz a competição; ela pode protegê-la contra a participação irresponsável e contra a ineficiência que compromete a seleção da proposta apta a se converter em contrato efetivo.

Em última análise, o precedente revela uma das marcas centrais da Lei nº 14.133/2021: a contratação pública não pode ser conduzida apenas como sequência formal de atos. Ela deve ser planejada, motivada, monitorada e orientada por riscos. A garantia de proposta é apenas um dos instrumentos dessa nova racionalidade. O desafio dos órgãos públicos será utilizá-la com técnica

suficiente para que não se transforme em barreira indevida, mas em mecanismo legítimo de integridade, eficiência e segurança jurídica.

### **Referências**

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 1.128/2026-TCU-Plenário. TC 006.548/2026-1. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Sessão de 6 maio 2026.