



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CÂMARA NACIONAL DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS - CNLCA/CONUNI/CGU

PARECER Nº 00007/2026/CNLCA/CGU/AGU

NUP: 00688.001117/2026-76

INTERESSADOS: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO -TCU

ASSUNTOS: REPRESENTAÇÃO/DENÚNCIA. LEI N. 14.133/2021. ART. 58. GARANTIA DE PROPOSTA.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. EXIGÊNCIA DE GARANTIA DA PROPOSTA. ART. 58 DA LEI N. 14.133, DE 2021.

I - RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO À ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. ACÓRDÃO N. 1128/2026-PLENÁRIO.

II - MOMENTO DE APRESENTAÇÃO DA GARANTIA DA PROPOSTA.

III - COMPATIBILIZAÇÃO DA EXIGÊNCIA DE GARANTIA DA PROPOSTA QUANDO UTILIZADO O SIGILO DO ORÇAMENTO ESTIMATIVO DA CONTRATAÇÃO.

IV - PRESSUPOSTOS PARA EXECUÇÃO DA REFERIDA GARANTIA, TAL COMO A POSSIBILIDADE DE ACIONÁ-LA EM VIRTUDE DA NÃO APRESENTAÇÃO OU APRESENTAÇÃO INCOMPLETA DOS DOCUMENTOS EXIGIDOS PARA A CONTRATAÇÃO, ASSIM COMO A NECESSIDADE OU NÃO DE INSTAURAÇÃO DE PROCESSO SANCIONADOR PRÉVIO.

V - TRATAMENTO A SER DADO À GARANTIA DA PROPOSTA NOS CASOS EM QUE O PROCEDIMENTO LICITATÓRIO É SUSPENSO POR PERÍODO INDETERMINADO PELO ÓRGÃO PROMOTOR DO CERTAME.

VI - ENTENDIMENTO PELA JURIDICIDADE DAS TESES FIRMADAS PELA CORTE DE CONTAS DA UNIÃO.

VII - ENCAMINHAMENTO À CÂMARA NACIONAL DE MODELOS DE LICITAÇÕES E CONTRATOS PARA AVALIAR, QUANTO À INCORPORAÇÃO NAS MINUTAS PADRÃO, A EVENTUAL ADOÇÃO DE PROVIDÊNCIAS SOB SUA ALÇADA

I - RELATÓRIO

Sra. Coordenadora,

1. Cuida-se de expediente administrativo encaminhado pelo Tribunal de Contas da União (OFÍCIO 17226/2026-TCU/Seproc) que, no que interessa à Advocacia-Geral da União (AGU), comunica a prolação do **Acórdão 1128/2026-TCU-Plenário**, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, destacando a deliberação dos seguintes pontos:

9.3. recomendar à Câmara Nacional de Licitações e Contratos Administrativos (CNLCA/AGU/CGU) que, enquanto o regulamento sugerido no subtópico acima não for editado, avalie a possibilidade de aprimorar a redação dos modelos de minutas padronizadas de termos de referência e editais regidos pela Lei 14.133/2021 com vistas a disciplinar a utilização da garantia da proposta no certame licitatório, abrangendo os seguintes aspectos, entre outros:

9.3.1 o momento de apresentação da garantia da proposta;

9.3.2. a compatibilização da exigência de garantia da proposta quando utilizado o sigilo do orçamento estimativo da contratação;

9.3.3. os pressupostos para execução da referida garantia, tal como a possibilidade de acioná-la em virtude da não apresentação ou apresentação incompleta dos documentos exigidos para a contratação, assim como a necessidade ou não de instauração de processo sancionador prévio; e

9.3.4. o tratamento a ser dado à garantia da proposta nos casos em que o procedimento licitatório é suspenso por período indeterminado pelo órgão promotor do certame;

2. Extrai-se da robusta fundamentação que lastreou o acórdão acima referido, o posicionamento do Exmo Min. Relator que posteriormente foi endossado de forma unânime pelo Plenário do Tribunal de Contas da União **e que assim pode ser resumido:**

- O Art. 58 da Lei 14.133/2021 autoriza a exigência de garantia de proposta no momento da sua apresentação, mas sem definir de forma peremptória em qual etapa da fase externa do certame;
- A exigência de garantia antecipada pode ser um fator de restrição indevida à competição se não for motivada adequadamente, cabendo ao gestor demonstrar ser aquela proporcional à complexidade do objeto;
- O edital pode determinar que a garantia de 1% do valor estimado seja apresentada previamente à abertura da proposta, sendo uma regra objetiva, previamente estabelecida e cujo descumprimento resulta em desclassificação;
- A garantia visa assegurar a seriedade das propostas e evitar desistências injustificadas;
- É plausível o entendimento de que a garantia de proposta deve ser apresentada no momento do cadastramento, antes da fase de lances, para assim garantir sua eficácia, interpretando-a como um “requisito de pré-habilitação” e condição de participação;
- Caso os sistemas eletrônicos atuais dificultem a apresentação da garantia da proposta antes dos lances, cabe ajustes na plataforma e no edital;
- O sigilo do orçamento estimado pode dificultar a definição do valor da garantia, mas não serve como um obstáculo absoluto para tal prática, já que o edital pode estipular critérios claros e objetivos para o cálculo da garantia — *como a indicação de valor fixo, faixa de referência ou metodologia de apuração* — de modo a compatibilizar o sigilo orçamentário com os princípios da isonomia, da competitividade e do julgamento objetivo;
- A execução da garantia de proposta ocupa uma posição intermediária no regime jurídico da lei: decorre de hipóteses objetivamente previstas — *ligadas às infrações dos incisos IV, V e VI do art. 155 da Lei 14.133/2021* —, mas sua concretização exige verificação administrativa e decisão motivada, demandando, portanto, um processo administrativo que respeite o contraditório em sua dimensão mínima, assegurando a legalidade do ato e evitando sua invalidação por afronta ao devido processo legal, ainda que não seja necessário observar o rito completo do processo sancionador;
- Quando o certame licitatório é suspenso por fato alheio à vontade da Administração — *como decisões judiciais, determinações de órgãos de controle ou outros eventos de força maior* —, impõe-se a adoção de providências pautadas na segurança jurídica, na transparência e na preservação da isonomia entre os licitantes, sendo necessário resguardar a validade das propostas e dos documentos já apresentados;
- Em situações de suspensão prolongada, deve ser sopesada a possibilidade de devolução antecipada das garantias, mediante decisão motivada da Administração, sem prejuízo de que, por ocasião da retomada do procedimento, seja novamente exigida a apresentação da garantia, observadas as condições atualizadas do edital. Tal solução harmonizaria a proteção ao interesse público com os princípios da razoabilidade e da competitividade, evitando impor ônus indevido aos licitantes em decorrência de circunstâncias alheias à sua atuação.

3. E, ao final, arremata **a)** a necessidade das situações acima estarem devidamente balizadas e regulamentadas em normativo próprio a ser editado pelo Ministério da Gestão e Inovação em Serviços e, **b)** enquanto tal regramento não exsurge, a possibilidade de se aprimorar a redação dos modelos de minutas padronizadas de termos de referência e editais regidos pela Lei 14.133/2021 com vistas a disciplinar a utilização da garantia da proposta no certame licitatório, abrangendo tais aspectos.

4. Após a distribuição do feito no âmbito da CNLCA, houve consulta ao modelo de edital mais atualizado que fora elaborado em conjunto por AGU e MGI e que pode ser acessado pelo link <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos/14133/pregao-e-concorrenca>, inferindo-se, de fato, que a matéria não recebeu tratamento pelos órgãos, limitando-se a prever:

14.9. A recusa injustificada do adjudicatário em assinar o contrato ou a ata de registro de preço, ou em aceitar ou retirar o instrumento equivalente no prazo estabelecido pela Administração, descrita no item 14.1.4, caracterizará o descumprimento total da obrigação assumida e o sujeitará às penalidades e à imediata perda da garantia de proposta em favor do órgão ou entidade promotora da licitação, nos termos do art. 45, §4º da Instrução Normativa SEGES/ME nº 73, de 30 de setembro de 2022.

5. Considerando o entendimento firmado pela D. Corte de Contas acima transcrito, bem como a percepção de que a matéria carece de tratamento mais adequado pela AGU e MGI, entendeu-se, inicialmente, por manter o assunto sob alçada da

Câmara Nacional de Licitações e Contratos Administrativos para avaliar eventual anuência às teses ali expostas e, então, encaminhar à Câmara Nacional de Modelos para providências ulteriores sob sua atribuição.

6. É o breve relatório.

II - FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

A GARANTIA DE PROPOSTA NA LEI Nº 14.133/2021: NATUREZA JURÍDICA E FINALIDADE ESSENCIAL

7. A Lei nº 14.133/2021, em seu art. 58, disciplinou a figura da garantia de proposta, instituto que, embora presente em legislações pretéritas, como o Decreto-Lei nº 2.300/86, havia sido restringido pela Lei nº 8.666/93 e vedado pela Lei nº 10.520/2002 (Lei do Pregão). Esse maior protagonismo com a novel legislação não é casual, mas reflexo de uma mudança paradigmática na abordagem das contratações públicas, que passa a valorizar a gestão de riscos e a integridade desde as fases iniciais do processo licitatório.

8. O *caput* do art. 58 da Lei nº 14.133/2021 estabelece 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*" (g.n.). A garantia de proposta, portanto, emerge como um mecanismo de mitigação de riscos, cujo objetivo precípua é assegurar a seriedade e o comprometimento das ofertas apresentadas pelos licitantes, coibindo condutas oportunistas e desistências injustificadas que poderiam frustrar a contratação e gerar prejuízos à Administração Pública.

9. Em uma perspectiva teleológica, a exigência dessa garantia visa a filtrar a participação de licitantes que não possuam real intenção ou então capacidade de honrar a proposta apresentada, atuando verdadeiramente como um "filtro de entrada" no certame. Tal medida, ao que nos parece, está em plena consonância com os princípios da eficiência e da economicidade, ao buscar minimizar o dispêndio de recursos e tempo com propostas temerárias ou meramente especulativas.

10. A Lei nº 14.133/2021 qualifica a garantia de proposta como um "requisito de pré-habilitação". Essa classificação não é meramente formal, pois indica que a garantia se posiciona como uma condição anterior e autônoma aos documentos de habilitação típicos (jurídica, técnica, fiscal e econômico-financeira), vinculando-se à própria admissibilidade da proposta e à validade da participação do licitante no certame.

11. Sua finalidade, portanto, transcende a mera formalidade, imbuindo-se de um caráter substantivo de integridade e seriedade da oferta.

12. A exigência, contudo, deve sempre vir devidamente justificada à luz das **particularidades do caso em concreto, evidenciando-se a necessidade de seu estabelecimento** para que haja um desejável "filtro de qualidade" dos licitantes, e não uma indesejada barreira a limitar indevidamente a competição, haja vista o inerente aumento dos custos transacionais trazido por aquela.

O Momento da Apresentação da Garantia de Proposta: Interpretações e Posição do TCU

13. Um dos pontos mais sensíveis e que gera divergência doutrinária, conforme bem apontado pelo Acórdão do TCU que ora se analisa, reside na exata delimitação do "momento da apresentação da proposta" para fins de exigência da garantia, nos termos do art. 58 da Lei nº 14.133/2021.

14. Sobre o tema, duas principais correntes interpretativas surgiram:

Apresentação após a fase de lances: Entendimento de que a garantia deveria ser exigida apenas do licitante melhor classificado, após a fase de lances e antes da convocação para o envio da proposta final ajustada. Essa visão buscava preservar o sigilo das propostas e a anonimização dos licitantes durante a disputa, alinhando-se a princípios mais tradicionais de licitação.

Apresentação no cadastramento da proposta inicial: Interpretação que defende a exigência da garantia já no momento do cadastramento da proposta inicial, antes mesmo da fase de disputa.

15. O Acórdão nº 1128/2026-TCU-Plenário, de forma unânime, alinha-se a esta segunda corrente, considerando-a a mais consistente sob os planos literal, sistemático e teleológico. A exigência da garantia no momento do cadastramento da

proposta, antes da fase de disputa, configura-se, na prática, como uma condição de participação válida no certame.

16. Em síntese, a Corte de Contas entendeu que a garantia de proposta na Nova Lei atua como um verdadeiro “crivo de qualidade da competição”, fixando posição de que a exigência prévia é perfeitamente legítima porque visa conferir estabilidade, eficiência e segurança ao procedimento licitatório.

17. Segundo o TCU, na prática, a finalidade é evitar o distúrbio gerado por "aventureiros" ou propostas excessivamente baixas que depois são abandonadas, onerando a máquina pública com novas sessões e atrasos contratuais. Portanto, pode-se dizer que o caráter é substantivo (garantir a integridade do certame) e não apenas formal.

18. Ressalte-se que a apresentação da garantia antes da fase de lances pode, ainda, proporcionar um ambiente de maior competitividade, pois os licitantes terão a segurança de que estão concorrendo com propostas que efetivamente possuem respaldo financeiro e comprometimento, minimizando o risco de propostas que não serão concretizadas.

19. Seguindo mesma linha de entendimento, pode-se citar pertinente artigo doutrinário de lavra do Prof. Ronny Charles Lopes Torres^[1]:

Conforme o caput do art. 58 da Lei nº 14.133/21, no momento da apresentação da proposta de preços, todos os licitantes deverão apresentar a comprovação do recolhimento da quantia a título de garantia de proposta como requisito de pré-habilitação.

É importante destacar que o momento de apresentação da comprovação da garantia de proposta varia conforme a forma da licitação (presencial ou eletrônica). Nas licitações presenciais, a apresentação ocorre no ato da entrega dos envelopes (proposta de preço e habilitação), **enquanto nas licitações eletrônicas, a comprovação da garantia de proposta deve ser realizada no ato do cadastramento da proposta de preços do fornecedor** junto ao sistema utilizado (Ex.: COMPRAS.GOV.BR, LICITANET, PORTAL DE COMPRAS PÚBLICAS, etc.).

É imperativo que os sistemas de operacionalização das licitações eletrônicas estejam adequados para o devido cumprimento dessa exigência, inclusive em casos nos quais o edital de licitação vede a identificação do fornecedor, necessitando que os condutores dos certames não tenham acesso a identificação dos licitantes que apresentaram a garantia de proposta. Caso ocorra a quebra do anonimato para a conferência das apólices da garantia de proposta, que os sistemas se ajustem para embaralhar, renomear ou até mesmo renumerar a identificação dos licitantes para garantir os princípios da isonomia, da moralidade e da segurança jurídica para ambas as partes: Administração Pública e licitantes.

A inversão de fases prevista no § 1º do art. 17 da lei de Licitações também impacta na apresentação da garantia de proposta, devendo seguir os mesmos ritos procedimentais estabelecidos para as formas de licitação (presencial ou eletrônica) em questão.

Alertamos ainda que a falta de apresentação da garantia de proposta, quando exigida no instrumento convocatório, sujeitará o licitante à desclassificação de sua proposta de preços e a exclusão da sua participação no certame licitatório. (g.n.)

20. Esta Câmara anui igualmente com tal posicionamento.

21. O art. 58 da Lei nº 14.133/2021 utiliza a expressão “pré-habilitação”, não podendo ser considerado esta apenas um capricho de linguagem. Ao cunhar tal termo, nos parece que a lei retirou o instituto do rol de mera capacidade financeira (habilitação) e o elevou a uma **condição de admissibilidade da própria proposta**. Sem ela, a proposta sequer é conhecida ou classificada. Ela não tem por objetivo medir a saúde financeira da empresa por si só, mas sim a firmeza de sua intenção comercial em participar da competição.

22. Oportuno ainda registrar que na nova lei, a regra geral é o julgamento das propostas ocorrer *antes* da análise dos documentos de habilitação (art. 17). Se a garantia da proposta deve ser apresentada e comprovada **no momento da apresentação da proposta** (art. 58, *caput*), ela ocorre cronologicamente *antes* de qualquer análise de habilitação jurídica, técnica ou fiscal. Isso reforça a sua autonomia jurídica: um licitante pode ter a melhor qualificação técnica do mercado, mas se falhar na pré-habilitação (garantia) se esta for exigida em edital, sua proposta é liminarmente rejeitada. Ela funciona como um "pedágio de entrada" voltado à proteção do rito processual.

23. E, por fim, em análise ao §3º do art. 58 da Lei n. 14.133, de 2021 ("*Implicará execução do valor integral da garantia de proposta a recusa em assinar o contrato ou a não apresentação dos documentos para a contratação*"), percebe-se a intenção do legislador em trazer a garantia da proposta como instrumento para assegurar uma indenização mínima à Administração pela frustração de não conseguir contratar quando a documentação necessária não for apresentada.

24. Ante a previsão acima transcrita, parece de pouco alcance prático se for adotada a tese de que a garantia deve ser exigida apenas do licitante melhor classificado, após a fase de lances e antes da convocação para o envio da proposta final ajustada. Tal interpretação esvaziaria a finalidade da garantia, pois o licitante poderia simplesmente deixar de apresentá-la e ser desclassificado sem qualquer ônus, reduzindo significativamente seu efeito dissuasório e permanecendo os indesejados custos ao erário por percorrer um iter que sabidamente findará no insucesso.

25. Com tais considerações, alinha-se ao entendimento da E. Corte de Contas de que a não apresentação da garantia como requisito de pré-habilitação, quando exigida no edital e devidamente justificada à luz das nuances do caso concreto, deve implicar na desclassificação imediata da proposta, por se tratar de um requisito objetivo e essencial à validade da participação no certame, preservando a integridade e a confiabilidade do procedimento licitatório.

Compatibilização da Exigência com o Sigilo do Orçamento Estimativo

26. A Lei nº 14.133/2021, em seu art. 24, permite que o orçamento estimado da contratação seja mantido sob sigilo. Por sua vez, o art. 58, § 1º, limita a garantia de proposta a, no máximo, 1% (um por cento) do valor estimado para a contratação. Essa dicotomia gera uma particular dificuldade: como o licitante poderá calcular o valor da garantia se o orçamento estimativo for sigiloso?

27. A ausência de divulgação do valor estimado pode, em tese, impedir o licitante de aferir com precisão o montante a ser garantido, gerando insegurança jurídica e o risco de apresentação de garantia em valor inferior ou superior ao devido. Tal cenário poderia levar à desclassificação por erro meramente formal, sem relação com a seriedade da proposta ou com a capacidade técnica ou econômica do licitante, além de potencialmente restringir a competitividade.

28. O TCU, em sua deliberação, reconhece a dificuldade, mas afasta a ideia de que o sigilo orçamentário constitua um obstáculo absoluto à exigência da garantia. Para contornar essa questão, pondera que o edital pode e deve estipular critérios claros e objetivos para o cálculo da garantia. Exemplos incluiriam:

Indicação de valor fixo: A Administração pode definir um valor nominal fixo para a garantia, desde que este não exceda 1% de um valor razoavelmente estimado para a contratação, ainda que o valor total permaneça sigiloso.

Faixa de referência: Estabelecimento de uma faixa de valores dentro da qual a garantia deve ser apresentada.

Metodologia de apuração: Descrição de uma fórmula ou metodologia que permita ao licitante calcular o valor exato da garantia, mesmo sem conhecer o valor estimado total.

29. Essa abordagem compatibilizaria, portanto, o sigilo orçamentário com os princípios da isonomia, da competitividade e do julgamento objetivo, promovendo a clareza e a previsibilidade necessárias para os licitantes. A Administração, ao exercer sua discricionariedade na manutenção do sigilo do orçamento, deve, concomitantemente, assegurar que as demais exigências do certame, como a garantia de proposta, sejam exequíveis e transparentes.

30. Logo, quanto ao proposto pela E. Corte de Contas, **entende-se inexistir antijuridicidade**, pois a compatibilização entre uma aparente dicotomia entre os institutos seria **resolvida com o estabelecimento de regras objetivas e prévias pelo próprio edital, em prestígio à isonomia, transparência e vinculação ao instrumento convocatório** (conformar autoriza o art. 5º da Lei. 14.133, de 2021), podendo o gestor, de forma fundamentada e aderente à realidade de cada caso em concreto, se valer dos instrumentos acima indicados de valor fixo ou faixa de referência.

Pressupostos para a Execução da Garantia de Proposta e a Necessidade de Processo Administrativo

31. O art. 58, § 3º, da Lei nº 14.133/2021 estabelece as hipóteses de execução do valor integral da garantia de proposta: "Implicará execução do valor integral da garantia de proposta a recusa em assinar o contrato ou a não apresentação dos documentos para a contratação."

32. A execução da garantia de proposta, embora decorrente de hipóteses objetivamente previstas, não deve ocorrer de forma automática ou sumária.

33. A Corte de Contas ressalta que sua concretização exige verificação administrativa e decisão motivada, demandando um processo administrativo que respeite o contraditório em sua dimensão mínima. Isso significa que, embora não

seja necessário observar o rito completo de um processo sancionador, o licitante deve ter a oportunidade de se manifestar e apresentar suas razões antes da decisão final de execução.

34. Essa exigência de um mínimo processual é fundamental para assegurar a legalidade do ato e evitar sua invalidação por afronta ao devido processo legal, princípio basilar do direito administrativo.

35. A execução da garantia de proposta está intrinsecamente ligada às condutas tipificadas no art. 155 da Lei nº 14.133/2021, especialmente nos incisos IV (deixar de entregar a documentação exigida para o certame), V (não manter a proposta) e VI (não celebrar o contrato ou não apresentar a documentação para a contratação). A verificação da ocorrência de tais infrações, mesmo que para fins de execução da garantia e não de aplicação de sanção plena, demanda uma análise motivada da Administração, pois há claro impacto na esfera jurídica do interessado (arts. 2º e 50 da Lei n. 9.784, de 1999).

36. Neste ponto, o entendimento da Corte de Contas se alinha ao costumeiramente adotado pela AGU em suas manifestações: a não ser haja urgência a reclamar atuação expedita pela Administração, em que o contraditório será diferido (art. 45 da Lei n. 9.784, de 1999), as decisões administrativas que resultem em impacto na esfera jurídica do administrado devem ser acompanhadas de contraditório e ampla defesa prévios, sendo certo que a inexistência de um rito legal próprio não impede, por si só, a adoção do instituto.

37. No caso, igualmente alinhado ao defendido pelo TCU, entende-se não haver necessidade de adoção do rito do processo sancionatório, bastando comunicação simples, com esclarecimentos fáticos ao interessado, e a concessão de prazo razoável para resposta/adoção de providências, tudo a ser previsto em edital e melhor definido em diretrizes gerais do MGI.

Tratamento da Garantia em Casos de Suspensão Indeterminada do Certame

38. Situações de suspensão prolongada do certame licitatório, causadas por fatos alheios à vontade da Administração (como decisões judiciais, determinações de órgãos de controle ou eventos de força maior), impõem desafios adicionais à gestão das garantias de proposta. Nesses cenários, é imperativa a adoção de providências pautadas na segurança jurídica, na transparência e na preservação da isonomia entre os licitantes.

39. A manutenção da garantia por período indeterminado, em decorrência de uma suspensão que não decorre de culpa do licitante, pode gerar um ônus financeiro injustificado, comprometendo os princípios da razoabilidade e da competitividade.

40. O Acórdão nº 1128/2026-TCU-Plenário sugere uma solução que consideramos equilibrada para essas situações:

Devolução antecipada: Em casos de suspensão prolongada, a Administração deveria sopesar a possibilidade de devolução antecipada das garantias, mediante decisão motivada. Essa medida aliviaria o encargo financeiro sobre os licitantes e demonstraria boa-fé administrativa.

Reexigência na retomada: Sem prejuízo da devolução, por ocasião da retomada do procedimento licitatório, a Administração poderia novamente exigir a apresentação da garantia, observadas as condições atualizadas do edital e do mercado.

41. Essa solução harmoniza a proteção ao interesse público, que exige a seriedade das propostas, com os princípios da razoabilidade e da competitividade, evitando impor ônus indevido aos licitantes em decorrência de circunstâncias imprevisíveis e alheias à sua atuação. A discricionariedade da Administração, neste ponto, deve ser exercida com base em análise de custo-benefício e risco, sempre motivadamente e com previsão prévia e expressa no edital que irá reger o certame.

DA NECESSIDADE DE APRIMORAMENTO NORMATIVO E REGULATÓRIO

42. Conforme bem evidenciado no relatório que precede esta análise e no próprio Acórdão do TCU, é certo que a **Lei nº 14.133/2021, embora autorize a exigência da garantia de proposta, não esgota todas as suas nuances operacionais e jurídicas, cabendo ao órgãos de assessoramento jurídico e controle colmatar as lacunas, sempre atentos aos princípios e objetivos trazidos pelos artigos 5º e 11 da citada lei.**

43. A ausência de uma regulamentação específica e detalhada por parte do MGI, bem como a carência de tratamento exauriente nos modelos de editais e termos de referência elaborados pela AGU e MGI, criam vácuos que podem gerar insegurança jurídica, potencializar litígios e, em última instância, comprometer a eficiência dos certames.

44. Conforme assinalado supra, a consulta ao modelo de edital mais atualizado, acessível via portal do gov.br, corrobora essa percepção, pois se limita a prever a perda da garantia em caso de recusa injustificada do adjudicatário em assinar o contrato ou a ata de registro de preço. Esse tratamento restrito não abarca os complexos cenários de momento de apresentação, compatibilização com orçamento sigiloso, pressupostos de execução para além da recusa em contratar, e o tratamento em caso de suspensão do certame.

45. **Assim, as recomendações do TCU são de suma importância para aprimorar o arcabouço normativo das contratações públicas. A edição de um regulamento próprio pelo MGI, em que se detalhe os aspectos supramencionados, parece ser medida fundamental para conferir uniformidade e segurança jurídica à aplicação do instituto da garantia de proposta em todo o âmbito da Administração Pública Federal.**

46. Contudo, enquanto tal regulamento não é editado, aprimorar a redação dos modelos de minutas padronizadas de termos de referência e editais regidos pela Lei nº 14.133/2021 pela AGU, por meio da CNMLC, pode ser um importante instrumento de concretização das medidas.

47. Indene de dúvidas que a inclusão de cláusulas claras e objetivas que disciplinem *os temas abaixo listados* poderá contribuir significativamente para a previsibilidade, a transparência e a efetividade dos procedimentos licitatórios, em aderência aos princípios da Lei nº 14.133/2021 e às melhores práticas de gestão pública:

- O momento exato de apresentação da garantia, não havendo antijuridicidade se este for quando do cadastramento da proposta, pois melhor aderente à natureza de “pré-habilitação”;
- Os critérios para seu cálculo em situações de orçamento sigiloso;
- As hipóteses detalhadas de sua execução e o rito administrativo mínimo a ser observado; e
- As providências a serem adotadas em caso de suspensão do certame em situações cuja responsabilidade não é do licitante.

48. Em tal cenário, portanto, o encaminhamento do feito à CNMLC para que, dentro de suas atribuições, avalie a eventual possibilidade de os modelos de minutas de edital e anexos passem a tratar o tema de forma mais detalhada no instrumento convocatório é uma providência que nos parece razoável, sem prejuízo, é claro, de que em paralelo haja atuação mais contundente do MGI na normatização do assunto.

III - CONCLUSÃO E ENCAMINHAMENTO

49. Diante do exposto, verifica-se que as recomendações e orientações contidas no Acórdão nº 1128/2026-TCU-Plenário encontram sólido respaldo jurídico e se alinham aos princípios e objetivos da Lei nº 14.133/2021, especialmente no que tange à gestão de riscos, à eficiência e à segurança jurídica nas contratações públicas.

50. A carência de regulamentação exauriente por parte do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, bem como a necessidade de aprimoramento dos modelos de minutas padronizadas de editais e termos de referência da AGU, são questões que demandam atenção prioritária para evitar incertezas e mitigar riscos de questionamentos e litígios.

51. Assim, com base na presente fundamentação, propõe-se o encaminhamento do assunto à Câmara Nacional de Modelos para que avalie a eventual possibilidade de se promover ajustes necessários nas minutas de editais e termos de referência, incorporando as diretrizes e aprofundamentos aqui delineados, enquanto se aguarda uma regulamentação mais ampla por parte do MGI.

É o parecer.

Brasília, na data da última assinatura.

Rafael Schaefer Comparin
Advogado da União (Relator)

Michelle Marry Marques da Silva

Advogada da União (Coordenadora)

Ana Lídia Soares Vasconcelos
Procuradora da Fazenda Nacional

Antônio David Guerra Rolim de Oliveira
Advogado da União

Antônio dos Santos Neto
Advogado da União

Camila Lorena Lordelo Santana Medrado
Advogada da União

Diego da Fonseca Hermes Ornellas de Gusmão
Procurador Federal

Fabício Lopes Oliveira
Procurador Federal

Fernando Ferreira Baltar Neto
Advogado da União

Karin Ruschel Lorenzoni
Advogada da União

Leandro Leite Rocha
Advogado da União

Liana Antero de Melo
Advogada da União

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00688001117202676 e da chave de acesso 1ae4b43a

Notas:

1. Acesso em <https://ronnycharles.com.br/garantia-de-proposta-no-procedimento-licitatorio-aspectos-legais-e-doutrinarios/>, na data de 25.05.2026.



Documento assinado eletronicamente por MICHELLE MARRY MARQUES DA SILVA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3227717784 e chave de acesso 1ae4b43a no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MICHELLE MARRY MARQUES DA SILVA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 05-06-2026 19:50. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por FABRICIO LOPES OLIVEIRA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3227717784 e chave de acesso 1ae4b43a no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FABRICIO LOPES OLIVEIRA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 02-06-2026 15:51. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por CAMILA LORENA LORDELO SANTANA MEDRADO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3227717784 e chave de acesso 1ae4b43a no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CAMILA LORENA LORDELO SANTANA MEDRADO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 01-06-2026 14:19. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por FERNANDO FERREIRA BALTAR NETO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3227717784 e chave de acesso 1ae4b43a no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FERNANDO FERREIRA BALTAR NETO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 01-06-2026 11:41. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por ANA LIDIA SOARES VASCONCELOS, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3227717784 e chave de acesso 1ae4b43a no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANA LIDIA SOARES VASCONCELOS, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 01-06-2026 10:35. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por ANTONIO DOS SANTOS NETO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3227717784 e chave de acesso 1ae4b43a no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANTONIO DOS SANTOS NETO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 01-06-2026 09:02. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por ANTONIO DAVID GUERRA ROLIM DE OLIVEIRA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3227717784 e chave de acesso 1ae4b43a no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANTONIO DAVID GUERRA ROLIM DE OLIVEIRA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 01-06-2026 08:56. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por LEANDRO LEITE ROCHA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3227717784 e chave de acesso 1ae4b43a no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LEANDRO LEITE ROCHA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 29-05-2026 18:30. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por LIANA ANTERO DE MELO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3227717784 e chave de acesso 1ae4b43a no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LIANA ANTERO DE MELO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 29-05-2026 17:24. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por KARIN RUSCHEL LORENZONI, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3227717784 e chave de acesso 1ae4b43a no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): KARIN RUSCHEL LORENZONI, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 29-05-2026 17:03. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por DIEGO DA FONSECA HERMES ORNELLAS DE GUSMÃO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3227717784 e chave de acesso 1ae4b43a no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DIEGO DA FONSECA HERMES ORNELLAS DE GUSMÃO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 29-05-2026 13:49. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por RAFAEL SCHAEFER COMPARIN, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3227717784 e chave de acesso 1ae4b43a no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RAFAEL SCHAEFER COMPARIN, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 29-05-2026 13:30. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CÂMARA NACIONAL DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS - CNLCA/CONUNI/CGU

DESPACHO Nº 00011/2026/CNLCA/CGU/AGU

NUP: 00688.001117/2026-76

INTERESSADOS: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO -TCU E OUTROS

ASSUNTOS: REPRESENTAÇÃO/DENÚNCIA. LEI N. 14.133/2021. ART. 58. GARANTIA DE PROPOSTA.

1. Tendo em vista a sessão realizada pela Câmara Nacional de Licitações e Contratos Administrativos - CNLCA no dia 28.05.2026, conforme ata de reunião juntada ao processo eletrônico NUP: 00688.000047/2026-39 (seq. 13) noticiando a aprovação por unanimidade do **PARECER Nº 00007/2026/CNLCA/CGU/AGU**, encaminho os autos do processo à Senhora Consultora para análise e providências decorrentes.

Brasília, 05 de junho de 2026.

MICHELLE MARRY MARQUES DA SILVA

Advogada da União

Coordenadora da Câmara Nacional de Licitações e Contratos Administrativos - CNLCA/CONUNI/CGU/AGU

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 0068800117202676 e da chave de acesso 1ae4b43a



Documento assinado eletronicamente por MICHELLE MARRY MARQUES DA SILVA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3242823986 e chave de acesso 1ae4b43a no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MICHELLE MARRY MARQUES DA SILVA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 05-06-2026 21:37. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
GABINETE DA CONSULTORIA NACIONAL DA UNIÃO DE UNIFORMIZAÇÃO
SAS, QUADRA 03, LOTE 5/6, 12 ANDAR - AGU SEDE I - BRASÍLIA/DF 70.070-030 WHATSAPP CORPORATIVO (61)
2026-7617

DESPACHO Nº 00239/2026/GAB/CONUNI/CGU/AGU

NUP: 00688.001117/2026-76

INTERESSADOS: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO -TCU

ASSUNTOS: REPRESENTAÇÃO/DENÚNCIA

Exmo. Sr. Subconsultor-Geral da União de Políticas Públicas,

1. Aprovo, em seus termos o PARECER Nº 00007/2026/CNLCA/CGU/AGU, submetido à apreciação por meio do DESPACHO Nº 00011/2026/CNLCA/CGU/AGU.

À consideração superior.

Brasília, 23 de junho de 2026.

PRISCILA CUNHA DO NASCIMENTO
Advogada da União
Consultora Nacional da União de Uniformização

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00688001117202676 e da chave de acesso 1ae4b43a



Documento assinado eletronicamente por PRISCILA CUNHA DO NASCIMENTO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3249178042 e chave de acesso 1ae4b43a no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): PRISCILA CUNHA DO NASCIMENTO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 23-06-2026 14:41. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
SUBCONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
SAS, QUADRA 03, LOTE 5/6, 12º ANDAR - AGU SEDE I - BRASÍLIA/DF 70.070-030

DESPACHO Nº 00068/2026/SUB-POP/CGU/AGU

NUP: 00688.001117/2026-76

INTERESSADOS: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO -TCU

ASSUNTOS: REPRESENTAÇÃO/DENÚNCIA

1. Aprovo o DESPACHO Nº 00239/2026/GAB/CONUNI/CGU/AGU, de autoria da Senhora Consultora Nacional da Consultoria Nacional de Uniformização.
2. À CONUNI, para ciência, registros e comunicações de praxe.

Brasília, 25 de junho de 2026.

BRUNO MOREIRA FORTES
Advogado da União
Consultor-Geral da União Substituto

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00688001117202676 e da chave de acesso 1ae4b43a



Documento assinado eletronicamente por BRUNO MOREIRA FORTES, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3268312152 e chave de acesso 1ae4b43a no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): BRUNO MOREIRA FORTES, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 25-06-2026 16:20. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.
