



PROCESSO	: 0605/2026 (<i>Principal</i>) 0751/2025 (<i>Impugnação ao Edital</i>)
ORIGEM	: Comissão Geral de Licitação
INTERESSADA	: Sra. Walcilene da Cruz Melo
ASSUNTO	: Impugnação ao Edital (<i>Pregão Eletrônico nº 012/2026 – PMI</i>)

PARECER Nº 095/2026 – PGM



Trata-se o presente de procedimento licitatório conduzido pela Comissão de Licitação do Município de Itacoatiara, encaminhado a esta Procuradoria-Geral para análise e manifestação, conforme “*despacho*” da Sra. Presidente, datado de 24.02.2026.

O objeto do certame é a “***Formação de Ata de Registro de Preços para Contratação de Pessoa Jurídica para prestação de Serviços de Transporte Escolar Terrestre e Fluvial, destinados ao atendimento dos alunos da Rede Municipal de Ensino da Secretaria Municipal de Educação do Município de Itacoatiara / Amazonas***”.

As rotas relacionadas ao transporte terrestre totalizam 62 (*sessenta e duas*), enquanto que as rotas fluviais somam 330 (*trezentos e trinta*). Todo o transporte escolar, ao que se verifica no item 3.6 do Anexo I (*Termo de Referência*), possui 12 itens.

O envio a esta PGM diz respeito ao pedido de impugnação ao Edital formulado pela Dra. Walcilene da Cruz Melo, formulado em 6 laudas sem qualquer assinatura, nem física nem digital. Sua irresignação, em síntese, é direcionada ao fato de que teria ocorrido “*uma construção jurídica insustentável*”, uma vez que “*ao mesmo tempo que invoca o art. 58 da Lei nº 14.133/2021, o instrumento convocatório o contradiz de forma explícita, ao determinar que a garantia da proposta de 1% incidirá sobre o ‘valor total da proposta cadastrada’ pelo licitante*”.

Em seguida, ao descrever o dispositivo descrito no artigo 58 da Lei de Licitações e Contratos de forma errônea, acrescenta que este “*não admite interpretação extensiva ou criativa por parte do administrador*”. Aponto que o dispositivo transcrito na impugnação é equivocado, uma vez que foi colocado o seguinte teor no artigo 58:



Art. 58. Poderá ser exigida, no momento da apresentação da proposta, a prestação de garantia no valor de até 1% (um por cento) do valor estimado para a contratação.

No entanto, no site oficial do Planalto, onde podemos acessar todo o acervo oficial de leis do País, o teor do artigo 58 é distinto do apresentado pela novel advogada:

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.

Fonte: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14133.htm

Em seu entendimento, “a consequência é absurdamente simples e perversa, pois o licitante que apresenta a proposta mais vantajosa (menor preço) arcará com um custo de participação menor. Enquanto que o licitante que apresenta uma proposta com valor maior arcará com um custo de participação maior”, criando “um tratamento anti-isonômico injustificável”.

Enfim, no entendimento da Impugnante, manter o orçamento sigiloso e indicar como base de cálculo da garantia o valor da própria proposta do licitante é situação “expressamente vedada pela lei”, razão pela qual solicita, alternativamente, a anulação da “exigência de apresentação da garantia da proposta” ou a republicação do Edital “com a divulgação do valor estimado da contratação”. Gentilmente, informa, “em nome da transparência e da lealdade processual, que a insistência na manutenção de uma cláusula tão manifestamente ilegal, mesmo após a oportunidade de correção”, fará com que esta busque “a tutela de seus por outras vias”.

Em seu despacho, a CGL aponta que as impugnações devem ser protocoladas pela plataforma LICITANET, algo que não foi efetivado pela Impugnante, bem como o fato de que a impugnação não possui qualquer assinatura, se tratando de “documento apócrifo”. No mais, solicita celeridade na apreciação da presente impugnação.

É o Relatório. Segue manifestação.



DA ANÁLISE DA IMPUGNAÇÃO

a) Quanto ao Documento Apócrifo Protocolado Fora da Plataforma LICITANET:

Assiste razão à Presidente da Comissão de Licitação quando aponta que não houve assinatura no documento apresentado pela Impugnante, seja física, seja digital.

No entanto, **muito embora a assinatura em peça recursal seja requisito formal à sua admissibilidade, esta quando ausente, trata-se de vício sanável**, de forma que deveria a Impugnante ser intimada para, em prazo razoável, sanar a irregularidade (*em especial quando se trata de impugnação tempestivamente apresentada*), sob pena de violação aos princípios da razoabilidade, da ampla defesa e do contraditório.

Tendo em vista a urgência solicitada pela própria Comissão de Licitação, "*considerando que a sessão pública está designada para o dia 27 de fevereiro*", intimar a Impugnante somente teria o condão de retardar a realização do certame, razão pela qual passarei a análise do mérito.

Da mesma forma, deixar de apreciar recurso que se encontra acostado no caderno administrativo, por não ter sido juntado em plataforma específica indicada no Edital, retardaria o processo licitatório iminente. Ademais, a Lei de Licitações e Contratos Administrativos, em seu artigo 164, **não estabelece a necessidade de protocolo em plataforma específica**, senão vejamos:

Art. 164. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos, **devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame.**

Ou seja, o artigo acima definiu o prazo de 3 dias úteis antes da data de abertura do certame mas não um local específico para o protocolo da impugnação ao Edital, razão pela qual procederei a análise do argumento de mérito apresentado pela Impugnante.



b) Do Mérito:

Como se sabe, estabelece o artigo 24 da Lei nº 14.133/2021 que “*desde que justificado, **o orçamento estimado da contratação poderá ter caráter sigiloso, sem prejuízo da divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas (...)***”. Ou seja, a possibilidade de sigilo encontra perfeitamente respaldo legal.

O procedimento licitatório tem por objetivo assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública. Quanto à **possibilidade de exigência de garantia da proposta temos que também encontra fundamento legal**, já que o artigo 58 e seus parágrafos 1º e 2º dispõem que:

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.

§ 1º. A garantia de proposta não poderá ser superior a 1% (um por cento) do valor estimado para a contratação.

A possibilidade de previsão em Edital de apresentação de garantia da proposta por parte dos licitantes tem sido citada como um mecanismo de fortalecimento da seriedade do processo licitatório e de proteção da Administração Pública contra comportamentos oportunistas ou meramente especulativos, sendo certo que é relativamente comum neste Ente Federativo que Empresas vencedoras de certame desistam da assinatura dos contratos que se comprometeram a cumprir, sem que sofram maiores consequências.

Ademais, **exatamente para favorecer a competitividade, a garantia da proposta (que não pode exceder a 1% do valor estimado da contratação), deve estar vinculada com a proposta apresentada pelo própria Licitante, de forma que a base de cálculo não pode ser o valor global do certame, mas sim o valor específico do lote ao qual o licitante está concorrendo, sob pena de frustrar a participação de inúmeros interessados.**



Assim, quando a Lei define que “a garantia de proposta não poderá ser superior a 1% (um por cento) do valor estimado para a contratação” (artigo 58, § 1º), está, na verdade, **FIXANDO UM TETO (LIMITE MÁXIMO)**, não impedindo, portanto, que a Administração adote como referência a própria proposta das licitantes (desde que, obviamente, o resultado final não ultrapasse 1% do valor estimado), algo que logicamente é muito mais favorável às licitantes (por ser menos oneroso) e, portanto, a competitividade.

CGLMI

Fle

Dessa forma, sem ultrapassar o limite máximo de “1% (um por cento) do valor estimado para a contratação”, a Administração pode optar como referência a proposta do licitante, de forma que a vinculação da garantia ao valor da proposta individual revele-se a técnica mais proporcional e isonômica, já que, **quando a garantia é calculada sobre o valor estimado pela Administração, licitantes que apresentam propostas significativamente inferiores acabam arcando com ônus desproporcionais**, em afronta ao princípio da equidade.

Ao contrário, **quando a base de cálculo para a garantia é a proposta efetivamente apresentada, há correspondência direta entre o risco assumido e a garantia prestada**. O licitante que se dispõe a executar por preço menor oferece garantia compatível com sua oferta; aquele que apresenta valor mais elevado assume ônus proporcionalmente maior (*nada mais justo*).

Portanto, o entendimento da Impugnante de que “a consequência é absurdamente simples e perversa” não está alinhado à melhor lógica ou coerência, uma vez que essa compreensão não se sustenta à luz da interpretação sistemática da Lei na medida em que quem apresentar um preço menor oferecerá garantia correlata à sua oferta.

No caso concreto, tendo o presente certame licitatório 12 itens, se determinada Licitante participar apenas de 1 item, a garantia de sua proposta será **incidente sobre item único**, o que indiscutivelmente será mais vantajoso à licitante do que se a base de cálculo fosse o “valor estimado para a contratação” pela Administração, ocasião em que incidiria sobre a totalidade dos itens (*in casu*, todos os 12).



No contexto apresentado, **ainda que o orçamento estimado permaneça resguardado, a exigência da garantia de proposta é perfeitamente possível**, uma vez que não faz qualquer sentido sustentar a impossibilidade de coexistência entre os dois institutos jurídicos (*sigilo do orçamento estimado e a garantia da proposta tendo como base de cálculo a proposta efetivamente apresentada pelas licitantes*).

CGLMI

CONCLUSÕES

Pelo exposto, resumidamente, no mérito, **entendo que a impugnação apresentada não merece ser acolhida**, razão pela qual me manifesto pela regularidade do presente procedimento até o momento.

Feitos os esclarecimentos necessários e refutadas as alegações da Impugnante, **não vislumbro qualquer razão para suspensão do certame ou readequação do instrumento convocatório**, ocasião em que, tendo em vista os argumentos colacionados, **OPINO PELO INDEFERIMENTO / IMPROCEDÊNCIA DA IMPUGNAÇÃO** apresentada pela Dra. Walcilene da Cruz Melo.

Encaminhe-se o presente ao Sr. Procurador-Geral do Município para fins de eventual anuência ao presente, opinando ainda pela devolução dos autos à CGL para prosseguimento do certame nos termos do Edital e em atendimento às publicações efetivadas.

Itacoatiara / Amazonas, em 25 de fevereiro de 2026.



Mário Pennafort Garcia
Procurador Municipal