PREFEITURA MUNICIPAL DE SABOEIRO

De acordo com o entendimento doutrinário e legal, a exigência de garantia de proposta deve ser proporcional e razoável, correspondendo ao valor estimado para o objeto específico a ser contratado, e não ao valor global do edital, quando este for composto por diversos itens independentes. A exigência de 1% do valor total, sem discriminar o valor específico do item a ser contratado, impõe um ônus financeiro excessivo e desnecessário aos licitantes, especialmente para empresas que desejam participar apenas de um item do edital.

A Lei 14.133/2021, que substituiu a Lei 8.666/93, estabelece que a garantia de proposta, quando exigida, deve observar os princípios da proporcionalidade e razoabilidade. O artigo 59, § 3º, estabelece que a garantia de proposta não deve ultrapassar 1% do valor estimado para a contratação. **Portanto, ao aplicar 1% sobre o valor total do edital, sem considerar o valor individual de cada item, o edital viola o princípio da proporcionalidade, impondo uma exigência que não reflete o risco real da contratação para itens específicos.**

Conforme discutido no artigo de Ronny Charles[1], a exigência de garantia de proposta deve ser vinculada ao valor estimado do item ao qual o licitante está concorrendo. Exigir garantia sobre o valor global do edital pode restringir a competitividade do certame, contrariando o princípio constitucional da isonomia e da ampla concorrência. A prática recomendada é calcular o valor da garantia com base no item específico, evitando, assim, a imposição de barreiras econômicas desproporcionais.

PREGÃO ELETRÔNICO Nº PE2304.01SESA/2026

B. D. R. COMERCIO DE EQUIPAMENTOS LTDA, estabelecida à Av: Marechal Mascarenhas de Morais nº. 88, sala 4, na cidade de Araçatuba, Estado de São Paulo, Inscrita no CNPJ. n.º 52.496.119/0001-09 e Inscrição Estadual n.º 177.614.741.116, por intermédio de seu representante **MARCOS RIBEIRO JÚNIOR**, portador do documento de identidade RG: 27.601.292-6 SSP/SP e CPF: 226.722.708-80, vem respeitosamente á presença de V.SRA, interpor **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL** em epigrafe, isso pelos relevantes motivos de fato e razões de direito a seguir expostos:

1 – Dos Fatos

[1] https://ronnycharles.com.br/garantia-de-proposta-no-procedimento-licitatorio-aspectos-legais-e-doutrinarios/

O edital prevê, como requisito para participação, a apresentação de **garantia de proposta** correspondente a **1% (um por cento) do valor global estimado da contratação**, independentemente de o licitante ofertar proposta para todos os itens/lotes ou apenas para parte deles.

Tal exigência impõe ônus desproporcional aos licitantes que desejam participar de forma parcial, ou seja, apenas em determinados lotes ou itens, uma vez que estes ficam obrigados a apresentar garantia calculada sobre montante alheio ao valor efetivamente disputado, restringindo de forma indevida a competitividade do certame.

2– Dos princípios constitucionais aplicáveis

O art. 37, XXI, da Constituição Federal, estabelece que a licitação deve assegurar **igualdade de condições a todos os concorrentes**, vedando exigências que comprometam a competitividade sem motivação adequada. O art. 5º, caput, reforça o princípio da isonomia, o que implica que qualquer requisito editalício deve ser proporcional e justificado.

2.1 **Da previsão legal na Lei nº 14.133/2021**

O art. 58, §1º, da Lei nº 14.133/2021 dispõe expressamente:

"A garantia exigida do licitante, limitada a até 1% (um por cento) do valor estimado da contratação, deverá ser proporcional ao valor da proposta."

A redação é inequívoca: o cálculo da garantia deve considerar **o valor da proposta apresentada** pelo licitante, e não o valor global do certame quando este não pretende disputar todos os itens.

3 – Da jurisprudência do Tribunal de Contas da União

O TCU já consolidou o entendimento de que a garantia de proposta deve ser proporcional ao valor dos itens disputados:

Acórdão 1.793/2011 – Plenário: "A exigência de garantia de proposta deve ser proporcional ao valor dos itens efetivamente disputados pelo licitante, sob pena de restringir indevidamente a competitividade do certame."

Acórdão 2.037/2014 – Plenário: "A Administração deve se abster de exigir garantia de participação calculada sobre o valor global do certame quando o licitante concorrer apenas a determinados itens, devendo a exigência ser proporcional."

Acórdão 1.267/2015 – Plenário: "Cláusulas que impõem garantias de participação sem proporcionalidade ao objeto disputado configuram restrição indevida à competitividade."

O **Tribunal de Contas da União**, em diversos precedentes, vem decidindo que a exigência de garantias, quando não fundamentada, configura afronta à razoabilidade e à ampla concorrência. Veja-se, por exemplo, o

Acórdão TCU nº 2.074/2012 – Plenário:"A exigência de garantia de proposta deve estar em consonância com o princípio da isonomia, evitando-se imposições que possam dificultar a participação de potenciais licitantes."

Acórdão TCU nº 2.552/2017 – Plenário:"A exigência de garantias desproporcionais pode violar os princípios da razoabilidade e da competitividade." O TCU destacou que a exigência de garantias desproporcionais pode violar os princípios da razoabilidade e da competitividade. O cálculo da garantia de proposta deve ser feito com base no valor estimado para o item ou lote específico, em vez de considerar o valor total do certame, para não criar barreiras à participação.

4 – Do prejuízo às microempresas e empresas de pequeno porte

A exigência em questão cria barreira desnecessária à participação de microempresas e empresas de pequeno porte, afrontando o tratamento diferenciado e favorecido previsto nos arts. 170, IX, e 179 da Constituição Federal, bem como nos arts. 47 e 48 da Lei Complementar nº 123/2006.

Ao impor cálculo sobre o valor global do certame, mesmo quando a empresa disputa apenas parte dos itens, há evidente redução na competitividade e possível direcionamento da contratação para participantes de maior porte econômico.

5 – DA ILEGALIDADE NO CÁLCULO DA GARANTIA DE PROPOSTA

De acordo com o *caput* do art. 58 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos nº 14.133/2021, a Administração tem a faculdade de exigir a prestação de garantia de

proposta como requisito de pré-habilitação, com o intuito de assegurar o cumprimento das obrigações assumidas pelos licitantes na apresentação da proposta de preços.

Um dos principais pontos que merece destaque nesta impugnação é o fato de que a exigência de caução de proposta, tal como prevista no edital, fere frontalmente o **princípio da ampla concorrência**, que constitui **pilar estruturante da modalidade pregão**, conforme expressamente previsto nos artigos 11 e 5º da Lei nº 14.133/2021.

A exigência de garantia de proposta deve ser excepcional, justificada com base em critérios objetivos, e limitada aos riscos inerentes ao objeto contratual, sob pena de configurar restrição indevida à competitividade. A **Administração Pública não pode utilizar-se de cláusulas padrão para impor garantias em todos os certames**, como vem ocorrendo em diversos municípios, sem motivação técnica que fundamente a exigência. Tal prática, generalizada e padronizada, **inibe a participação de empresas, especialmente micro e pequenas, e favorece direcionamentos ilícitos e anticompetitivos**.

Conforme destaca o professor **Ronny Charles Lopes de Torres**, "a exigência de garantia de proposta não pode ser banalizada, sob pena de violar o princípio da seleção da proposta mais vantajosa e de comprometer o caráter competitivo do certame" (TORRES, Ronny Charles Lopes de. *Leis de licitações públicas comentadas*. 15. ed. São Paulo: Juspodvm, 2024).

A Lei nº 14.133/2021, no artigo 58, §1º, determina que a garantia de proposta **não poderá exceder a 1% do valor estimado para a contratação**, devendo sua exigência observar os princípios da proporcionalidade, razoabilidade e **adequação ao caso concreto**. A interpretação sistemática desse dispositivo, à luz do art. 11, I, da mesma Lei, reforça que o instrumento convocatório **não pode conter cláusulas que restrinjam a competição injustificadamente**.

Neste sentido, **Joel Menezes Niebuhr** observa que:

> "A exigência de garantia de proposta deve estar sempre embasada em critérios técnicos razoáveis, sob pena de converter-se em obstáculo à livre concorrência e à obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública." (*Licitações e Contratos Administrativos*. 6. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021.)

Portanto, a cláusula editalícia que impõe caução sobre o valor global, de forma indiscriminada, sem qualquer justificativa concreta ou análise de risco específica, deve ser considerada **nula de pleno direito**, à luz dos princípios constitucionais e legais que regem o processo licitatório. A manutenção dessa exigência pode ensejar não apenas a nulidade do certame, como também a responsabilização do agente público responsável, nos termos do art. 5º da Lei 14.133/21 e do art. 37 da Constituição Federal.

A Lei nº 14.133/2021, no artigo 58, permite que a Administração exija garantia de proposta, mas **não autoriza que tal garantia seja calculada sobre valores alheios ao interesse do licitante.**

Tal entendimento decorre da aplicação dos princípios da **razoabilidade, proporcionalidade e da competitividade**, expressos no artigo 5º da Lei nº 14.133/2021.

A doutrina é igualmente pacífica. **Rafael Sérgio de Oliveira** leciona:

"A exigência de garantia deve ser proporcional e limitada aos riscos da contratação pretendida, não se justificando sua extensão sobre itens ou lotes pelos quais o licitante sequer demonstra interesse."(*OLIVEIRA, Rafael Sérgio. Licitações e Contratos Administrativos. 17. ed. Rio de Janeiro: Método, 2023.*)

Portanto, exigir garantia sobre o valor total da licitação, quando o certame é fracionado em itens, é **manifestamente ilegal e abusivo**, configurando restrição indevida à competitividade, vedada pelo artigo 5º da Lei nº 14.133/2021.

Referida determinação se mostra em desacordo com os regimentos que amoldam o procedimento licitatório, uma vez que ao elaborar o edital foi confundido a prerrogativa do 1% do contrato como um todo, e não da relação de itens/lote.

A garantia de proposta é um tema relevante no âmbito das licitações públicas, com disposições específicas na Lei nº 14.133/21. A importância basilar reflete em uma medida adotada para assegurar o negócio jurídico, a seriedade e a responsabilidade dos licitantes para que cumpra as condições estabelecidas no instrumento convocatório, evitando desistências ou alterações prejudiciais à Administração Pública.

Cumpre ressaltar que a garantia de proposta não é novidade, uma vez que a revogada Lei de licitações nº 8.666/93 previa a possibilidade da exigência da prestação de garantia nas contratações de obras, de serviços e de compras. Já a revogada Lei do Pregão nº 10.520/02 vedava a exigência de garantia de proposta. Oportuno mencionar didaticamente, que a também revogada Lei do RDC nº 12.462/11, versava sobre o instituto da garantia, ainda que nos casos de julgamento pela maior oferta de preço sua finalidade era a mesma, afastar licitante aventureiro.

Contudo, a Administração Pública precisa estar ciente que tal exigência poderá onerar o custo da oferta da proposta pelo licitante, devendo ponderar sobre a indispensabilidade da garantia de proposta como condição de participação no certame licitatório para não afastar os princípios da competitividade e da economicidade.

Imagine a seguinte situação, um pregão que possui diversos itens, dentre os quais um lote estimado em R$ 10.000,00, como fornecimento de canetas, e um outro lote de mais de 1 milhão de reais contemplados por troca completa de ares condicionados ou computadores de um departamento, resultando em um certame de valor aproximado de 1,7 milhões de reais.

Se levar em consideração que a garantia é do valor global do processo, cada interessado deveria garantir R$ 17.000,00 (dezessete mil reais) para participar do certame.

Com base nisso, certamente as empresas interessadas no item de 10 mil sequer ingressariam no certame, visto que de plano teriam que desembolsar 170% de sua máxima oferta, chegando a probabilidade de terem que arcarem previamente com 300% do seu lucro.

Quantos interessados deixariam de participar nessa situação?

É importante ressaltar que a exigência de garantia de proposta deve ser analisada com cautela na fase preparatória da licitação (antiga fase interna), tendo em vista que a sua exigência no instrumento convocatório pode reduzir o número de participantes interessados, devido ao fato de não terem condições de viabilizar o montante exigido. Outro fator que deve ser considerado é que a exigência de garantia de proposta gera despesa prévia ao licitante (o licitante já começa investindo para participar do certame), o que por inferência onera o valor das propostas apresentadas na licitação.

O §1º do art. 58 da Lei nº 14.133/21 estabelece que o valor da garantia de proposta não poderá exceder a 1% do valor estimado do contrato a ser celebrado. Essa limitação visa garantir que a exigência de garantia de proposta seja proporcional e não represente um ônus excessivo para os licitantes, ao mesmo tempo em que assegura a segurança e a efetividade das propostas apresentadas.

Joel Menezes Niebuh (op. Citada) destaca que o estabelecimento desse limite tem o propósito de equilibrar a necessidade de segurança para contratação com a não inviabilização da participação de potenciais licitantes (inibição da competição), especialmente os de menor porte. Nesse sentido, a imposição desse limite previsto no §1º do art. 58 da Lei nº 14.133/21 busca conciliar os interesses da Administração na mitigação de riscos e a acessibilidade de participação no certame licitatório por parte dos licitantes interessados.

Segundo Marçal Justen Filho[2] (2021, p. 699), rigorosamente, o depósito no valor de 1% é uma formalidade destinada a assegurar que o licitante atue de modo sério e confiável.

A terminologia "recolhimento de quantia a título de garantia de proposta", nos remete a ideia de transferência aos cofres públicos, o que é desmistificado no §4º do art. 58, que diz que a garantia de proposta poderá ser apresentada em qualquer das modalidades do § 1º do art. 96.

Oportuno também trazer à baila a questão da oportunidade de solicitar em edital a apresentação da garantia de proposta no valor correspondente para a contratação do item ou para o lote de interesse de participação do licitante. Em que pese a Lei nº 14.133/21 no seu artigo 58 § 1º mencionar que tal garantia não poderá ser superior a 1% (um por cento) do valor estimado para a contratação, esse entendimento **refere-se à contratação pretendida por participação do licitante que não necessariamente será a totalidade do objeto do certame.**

Marçal Justen Filho aponta que "a exigência de garantias desproporcionais, sem uma justificativa plausível, configura um desvio de finalidade e afronta o princípio da razoabilidade, que deve nortear todos os atos administrativos." (JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. São Paulo: Dialética, 2023)

[2] JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à legislação de licitações e contratações administrativas: Lei 14.133/2021**. São Paulo: Thomson Reiters Brasil, 2021.

Os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, consagrados no direito administrativo, impõem que as exigências formuladas no edital devem ser adequadas aos riscos do contrato. **A imposição de garantia de 1% sobre o valor de todos os itens, independentemente da natureza ou do valor de cada um, representa um ônus excessivo, sobretudo para itens de menor valor.**

Assim, o edital deve limitar a garantia ao valor do item, e não do global do edtial.

6- PEDIDOS.

1.A exclusão da exigência de garantia de proposta de 1% do valor global estimado da contratação, por ausência de justificativa expressa, em desacordo com o art. 58, § 2º, da Lei nº 14.133/2021 possibilitando a prestação de caução sobre o valor estimado da contrataçao referente aos lotes/itens a empresa participar/ofertar propostas, adequando-o ao aqui exposto por ser a única forma de se evitar a ilegalidade e consequente nulidade do certame.

2.Subsidiariamente, caso mantida, que o edital seja retificado para incluir justificativa formal e fundamentada da autoridade competente, acompanhada de estudo técnico que demonstre risco concreto, com prorrogação do prazo para apresentação das propostas, conforme art. 164, § 2º, da Lei nº 14.133/2021;

3.Que seja garantido pleno tratamento isonômico a todos os licitantes e respeito à competitividade, evitando qualquer restrição indevida.

Termos em que, pede deferimento,

Araçatuba/SP, 06 de MAIO de 2026

B. D. R. COMERCIO DE EQUIPAMENTOS LTDA

MARCOS RIBEIRO JÚNIOR

CARGO: PROCURADOR/REPRESENTANTE LEGAL

CPF: 226.722.708-80 RG: 27.601.292-6