

PARECER JURÍDICO Nº 98.03.2026 PGM

Fase: INICIAL

Licitação de Referência: Concorrência nº 004/2026

Processo Administrativo nº 018/2026

Interessado: Departamento de Licitações e Contratos

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. LICITAÇÃO. LEI Nº 14.133/2021. Concorrência Eletrônica. Impugnação ao edital. Clausulas editalícias. Previsão em lei. Conclusão.

I. DO RELATÓRIO

Trata-se de procedimento licitatório na modalidade Concorrência Eletrônica, cujo objeto consiste na contratação de empresa para execução de obra de reforma geral e construção de quadra na Escola Estadual Palmital, localizada no Município de Colíder/MT.

Foram regularmente cumpridas as etapas preparatórias, com a devida elaboração e publicação do edital. No curso do certame, a empresa J. Ramos Pereira Backs apresentou impugnação ao instrumento convocatório, suscitando, em síntese: (i) suposta irregularidade na exigência de garantia de proposta; (ii) alegada restrição à participação de empresas em consórcio; (iii) questionamento quanto à exigência de Certidão de Acervo Técnico (CAT) para validação de atestados; (iv) suposto impedimento de utilização de equipe técnica própria; (v) alegação de presunção absoluta de inexequibilidade das propostas; e (vi) limitação quanto à apresentação de preços unitários superiores aos valores de referência. Citou ainda supostos julgados do TCE-MT e TCU.

É o relatório.

PREFEITURA MUNICIPAL DE COLIDER

Protocolo: 1898/2026

Data: 19/03/2026 14:20

Interessado: (P) ROSIENE FERRANTE HOL

Tipo: LICITAÇÃO - OFÍCIOS E REQUERIMENTOS

II. DA MANIFESTAÇÃO JURÍDICA

De início, verifica-se que a impugnação atende ao requisito de tempestividade previsto na cláusula 6.1 do edital, a qual estabelecia como prazo limite o dia 24/03/2026, tendo sido protocolada pela impugnante em 18/03/2026, portanto, dentro do prazo estipulado.

Quanto ao mérito da impugnação, razão não assiste os apontamentos realizados pela impugnante, inclusive, há indício de utilização indevida de inteligência artificial e criação de jurisprudência inexistente, o que pode caracterizar possível penalização por tumultuar indevidamente o processo licitatório.

A impugnante questiona a disposição do edital que exige a garantia de proposta em 1% do valor estimado, alegando que supostamente estabelece condição contraditória (prestação prévia e comprovação posterior), inexequível e supostamente restringiria a competitividade.

Em análise a cláusula 8.2 do edital, verifica-se que a garantia de proposta é autorizada pelo art. 58 da Lei nº 14.133/2021, bem como atende aos requisitos do dispositivo. Vejamos:

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.

§ 2º A garantia de proposta será devolvida aos licitantes no prazo de 10 (dez) dias úteis, contado da assinatura do contrato ou da data em que for declarada fracassada a licitação.

§ 3º Implicará execução do valor integral da garantia de proposta a recusa em assinar o contrato ou a não apresentação dos documentos para a contratação.

§ 4º A garantia de proposta poderá ser prestada nas modalidades de que trata o § 1º do art. 96 desta Lei.

Convém esclarecer que a garantia de proposta é exigida em momento posterior à fase competitiva de lances (**cláusula 8.2.1 do edital**), justamente com a finalidade de assegurar que o licitante classificado mantenha a proposta apresentada e cumpra as condições ofertadas, evitando desistências imotivadas ou condutas que possam comprometer o regular andamento do certame.

Em contratações de obras e serviços de engenharia, especialmente diante do valor envolvido, a exigência de garantia de proposta revela-se medida adequada e amplamente utilizada, inclusive recomendada como mecanismo de segurança para a Administração, a fim de resguardar a seriedade das propostas apresentadas.

Importa destacar, ainda, que a garantia de proposta, prevista no art. 58 da Lei nº 14.133/2021, não se confunde com a garantia de execução contratual, disciplinada no art. 96 do mesmo diploma. Enquanto a primeira atua na fase pré-contratual, assegurando a manutenção da proposta, a segunda incide apenas após a formalização do contrato, tendo por objetivo garantir o seu fiel cumprimento.

Nesse contexto, não procede a fundamentação apresentada pela impugnante. Os acórdãos do TCU mencionados (Acórdãos nº 2.622/2013, nº 1.214/2013 e nº 3.037/2015) não tratam da garantia de proposta, limitando-se a abordar aspectos relacionados à garantia contratual, razão pela qual não se aplicam ao caso em análise.

No que diz respeito à alegação de vedação indevida à participação de empresas em consórcio, verifica-se que a impugnante não indica, de forma objetiva, qual cláusula do edital reputa irregular, tampouco demonstra de que maneira ocorreria a suposta restrição à competitividade, limitando-se a alegações genéricas.

Cumprе destacar que a fase preparatória do processo licitatório deve contemplar a motivação acerca da admissão ou não da participação em consórcio, nos termos dos arts. 15 e 18, inciso IX, da Lei nº 14.133/2021, tratando-se de decisão inserida no âmbito da discricionariedade administrativa, desde que justificada no processo.

Inclusive, acompanha esse entendimento o Tribunal de Contas da União:

Licitação. Habilitação. Empresas em consórcio. Discricionariedade da Administração. Justificativa prévia para vedação de participação de empresas em consórcio. 1) **A possibilidade de adesão de empresas reunidas em consórcio em procedimentos licitatórios é uma discricionariedade da Administração, conforme art. 33, caput, da Lei 8.666/93, no entanto, a opção pela vedação de participação na licitação dessas empresas deve ser justificada previamente, sob pena de restrição à competitividade.** 2) No caso em que o objeto de certame tratar de aquisição de relevante vulto, torna-se recomendável e perfeitamente justificável a permissão de participação de empresas consorciadas. 3) A participação nas licitações de empresas reunidas em consórcio amplia o universo de licitantes, uma vez que possibilita a associação de empresas que isoladamente não teriam condições de disputar um determinado procedimento licitatório e que, conjuntamente, conseguem disputar a licitação e podem garantir a execução contratual. (REPRESENTACAO (NATUREZA EXTERNA). Relator: JAQUELINE JACOBSEN MARQUES. Acórdão 98/2019 - 1ª CAMARA. Julgado em 02/10/2019. Publicado no DOC/TCE-MT em 15/10/2019. Processo 226637/2018). (Divulgado no Boletim de Jurisprudência, Ano: 2019, nº 61, out/2019).

PREFEITURA MUNICIPAL DE COLÍDER/MT
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



No caso concreto, a restrição foi expressamente prevista nas cláusulas 8.7.9 e 8.7.9.1 do edital, estando a respectiva justificativa consignada no item 9 do Termo de Referência, em consonância com as características do objeto e as necessidades da contratação.

Dessa forma, não se trata de restrição arbitrária, mas de opção administrativa motivada. Nesse contexto, não compete à Procuradoria adentrar no mérito administrativo da decisão, limitando-se à análise de sua legalidade, que, no presente caso, se encontra atendida.

Ato contínuo, a impugnante alega haver confusão entre capacidade técnico-operacional e técnico-profissional, sustentando que a exigência de CAT para validação de atestados da empresa implicaria vinculação indevida entre empresa e profissional, além de suposta ampliação dos requisitos de habilitação.

Entretanto, os itens do edital são claros e não corroboram tal alegação. Veja-se:

15.3.5. Prova de capacidade técnico-operacional: comprovada por meio da apresentação de um ou mais atestados de capacidade técnica, fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado devidamente identificada, em nome do licitante, relativo à execução de obra ou serviço de engenharia, compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da presente licitação, envolvendo as parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação:

[...]

15.3.5.1. A Administração poderá adotar diligências tendentes a confirmar a autenticidade e correção dos atestados apresentados para comprovação da qualificação técnico-operacional, dentre estas a solicitação de CAT (Certidão de Acervo Técnico) com registro de atestado (atividade concluída ou em andamento), referente aos profissionais que integrarão sua equipe técnica, na qual conste a licitante como empresa vinculada à execução do contrato.

Da leitura conjunta dos dispositivos, verifica-se que o edital exige, como regra, atestados em nome da empresa para fins de comprovação da capacidade técnico-operacional. A possibilidade de solicitação de CAT surge apenas como medida de diligência, voltada à verificação da autenticidade e veracidade das informações apresentadas, não se configurando como requisito autônomo de habilitação.

Não obstante, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União admite a solicitação de Certidão de Acervo Técnico (CAT), bem como de Anotação ou Registro de Responsabilidade Técnica (ART/RRT), emitidos pelos respectivos conselhos profissionais:

:

Acórdão 2326/2019-Plenário Para fins de habilitação técnico-operacional em certames visando à contratação de obras e serviços de engenharia, devem ser exigidos atestados emitidos em nome da licitante, podendo ser solicitadas as certidões de acervo técnico (CAT) ou anotações/registros de responsabilidade técnica (ART/RRT) emitidas pelo conselho de fiscalização profissional competente em nome dos profissionais vinculados aos referidos atestados, como forma de conferir autenticidade e veracidade às informações constantes nos documentos emitidos em nome das licitantes.

Assim, não há confusão entre as espécies de qualificação técnica, tampouco imposição de vínculo indevido ou ampliação de exigências, mas apenas a previsão de mecanismo de verificação compatível com o poder-dever de conferência da Administração.

Quanto à alegada restrição à livre composição da equipe técnica ou eventual impedimento à contratação posterior de profissional qualificado, a impugnante sequer indica qual cláusula do edital estaria sendo violada, tampouco demonstra, de forma objetiva, em que consistiria a suposta irregularidade.

O art. 67, inciso I da Lei nº 14.133/2021 admite a possibilidade de exigência em edital de profissional devidamente registrado no conselho competente, que possua atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço com características semelhantes, para fins de contratação.

Além disso, no art. 67, inciso III da Lei nº 14.133/2021 permite a indicação da equipe técnica que atuará na execução do objeto, bem como das instalações e equipamentos disponíveis, acompanhada da qualificação dos profissionais responsáveis pelos trabalhos, ao passo que a cláusula **15.3.6, 15.3.7 do edital** está alinhada a este entendimento.

Repisa-se não há cláusula do edital que impede a empresa de utilizar seu acervo próprio de profissionais, somente há disposição para que indique o profissional técnico que irá prestar o serviço, considerando se tratar de obras de engenharia. Portanto, não subsiste a impugnação do licitante.

No que tange à alegação de suposta inexecuibilidade automática das propostas inferiores a 75% do valor estimado, sob o argumento de que o edital adotaria presunção absoluta, a insurgência igualmente não se sustenta, sobretudo

porque a impugnante não apresenta elementos concretos que evidenciem a irregularidade apontada.

Nos termos do art. 59, inciso III, da Lei nº 14.133/2021, serão desclassificadas as propostas que apresentarem preços inexequíveis ou que permaneçam acima do orçamento estimado para a contratação. No caso específico de obras e serviços de engenharia, o § 4º do mesmo dispositivo estabelece critério objetivo ao dispor que serão consideradas inexequíveis as propostas cujos valores sejam inferiores a 75% do orçamento estimado pela Administração.

Sobre o assunto, cabe mencionar recente jurisprudência do TCU no sentido de que esse percentual trata de **presunção relativa de inexequibilidade**, admitindo prova em contrário, em atenção à Sumula – TCU 262 e ao princípio da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública. Acórdão 803/2024-TCU-Plenário. Esse também é o entendimento expresso na IN – Seges/MGI 2/2023, art. 28, parágrafo único.

Por fim, quanto à alegação de limitação editalícia que impediria a apresentação de preços unitários superiores aos valores de referência, também não procede o apontamento, sobretudo porque o licitante não indicou qual cláusula do edital reputa ilegal, nem demonstrou de que forma ocorreria a suposta restrição.

A fixação de valores de referência pela Administração tem como finalidade orientar a formulação das propostas e assegurar sua compatibilidade com o orçamento estimado da contratação. Nesse contexto, a suposta vedação à apresentação de preços superiores aos referenciais não configura restrição indevida, mas instrumento de controle da economicidade e da razoabilidade dos valores ofertados.

A previsão está alinhada ao disposto no **art. 59, inciso III, da Lei nº 14.133/2021**, que determina a desclassificação de propostas que permaneçam acima do orçamento estimado, evitando contratações por valores incompatíveis com os parâmetros previamente estabelecidos pela Administração.

A mais, a utilização de orçamento de referência, com detalhamento de composições de custos unitários e critérios de aceitabilidade de preços, encontra respaldo no Decreto Federal nº 7.983/2013, aplicado de forma análoga, como parâmetro técnico para a formação de preços em obras e serviços de engenharia.

No caso concreto, tanto o Termo de Referência quanto o edital e o Estudo Técnico Preliminar contemplam as justificativas técnicas pertinentes aos pontos suscitados pela licitante, bastando a simples leitura das disposições editalícias.

Por fim, os julgados citados pela impugnante, oriundos do Tribunal de Contas da União e do Tribunal de Contas do Estado, em sua maioria não guardam

PREFEITURA MUNICIPAL DE COLÍDER/MT
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



pertinência com as questões jurídicas efetivamente discutidas, não se prestando a infirmar a regularidade do instrumento convocatório, o que indica atuação temerária da licitante, em afronta ao dever de boa-fé no âmbito do procedimento licitatório.

III. CONCLUSÃO

Assim, esta Procuradoria Municipal **opina pelo conhecimento da impugnação administrativo e, no mérito, pelo seu desproimento.**

É o parecer.

Colíder-MT, dia 19 de março de 2026.

ROSILENE FERRANTE HOINACKI RIBEIRO

Procuradora do Município - OAB MT nº 30338/B