

SOLICITAÇÃO DE ESCLARECIMENTOS Nº 2

Trata-se da licitação Concorrência Eletrônica nº 081/2026-GOINFRA, Contratação Sislog nº 120104, cujo objeto é a **Contratação integrada de empresa especializada para elaboração dos projetos básico e executivo, bem como a execução da implantação e das obras de arte correntes da Estrada Vicinal Conhecida como Chapada das Covas, compreendendo o trecho entre o entroncamento da GO-010 e o entroncamento da GO-437, com extensão aproximada de 54,88 km, neste Estado.**

Questionamentos de Licitante e Respostas da Gerência de Licitação (LC-GELIC):

1. Quais critérios objetivos serão utilizados para análise e aceitação da garantia? Existe procedimento interno, checklist ou norma que discipline essa avaliação?

Os critérios objetivos para análise e aceitação da garantia são aqueles **expressamente estabelecidos no edital** da licitação (Capítulo 4, Capítulo 11 e subitens que trata-se sobre apólices e seguros; do instrumento convocatório). Adicionalmente, a garantia será aceita se apresentada em uma das modalidades previstas no § 1º do art. 96 da Lei Federal nº 14.133/2021. Especificamente, para apólices de seguro-garantia, serão aceitas somente aquelas emitidas por seguradoras autorizadas a operar pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM), com valores em conformidade com o edital, constando a GOINFRA como segurada e com prazo de validade de, no mínimo, o prazo de validade da proposta da empresa. Para fianças bancárias, o fiador deve ser uma instituição financeira autorizada a operar pelo Banco Central do Brasil. A avaliação desses requisitos é **disciplinada no próprio instrumento convocatório**, que serve como norma balizadora para o procedimento.

2. Caso seja identificada alguma falha meramente formal na garantia apresentada, será concedida oportunidade para correção ou complementação antes da exclusão do licitante da disputa?

Sim, em conformidade com os princípios da Lei nº 14.133/2021, especialmente o do formalismo moderado, caso seja identificada uma **falha de caráter meramente formal** na garantia apresentada, será concedida à empresa licitante a oportunidade para que proceda às devidas correções ou complementações. Essa medida visa assegurar a competitividade e a busca pela proposta mais vantajosa, evitando a exclusão de licitantes por vícios sanáveis que não comprometam a essência da garantia ou a segurança do certame. Os vícios formais, quando identificados, devem ser corrigidos por meio de endosso da apólice/fiança apresentada.

3. Por qual motivo a garantia deverá ser encaminhada por e-mail, em vez de ser apresentada diretamente na plataforma oficial da licitação (SISLOG)?

O encaminhamento da garantia por e-mail decorre de uma **limitação operacional da plataforma oficial (SISLOG)**. Atualmente, o sistema não está ajustado para disponibilizar todas as garantias dos participantes simultaneamente. A funcionalidade existente permite o acesso à garantia apenas da empresa melhor classificada. Quanto às demais, somente à medida que as propostas são desclassificadas. O uso do e-mail, neste contexto, permite o acesso às garantias efetivadas de todas as empresas participantes de forma mais eficiente para a administração, contornando a restrição da plataforma e garantindo a análise completa das garantias antes da fase de lances. **(Informativo TCU nº 527)**.

4. O endereço eletrônico informado no edital constitui canal oficial da Administração? Existe ato administrativo que regule sua utilização para esse procedimento?

Sim. O próprio **edital**, na qualidade de ato administrativo que rege o procedimento licitatório, estabelece o endereço eletrônico destinado ao recebimento das garantias, conferindo-lhe caráter de canal oficial para essa finalidade específica. Assim, não há necessidade de ato administrativo autônomo para regulamentar sua utilização no âmbito deste certame.

Além disso, a plataforma de e-mail utilizada é considerada segura, de amplo conhecimento dos licitantes e possui acesso restrito e exclusivo aos servidores autorizados, garantindo a integridade, a rastreabilidade e a confiabilidade das comunicações e dos documentos encaminhados durante o procedimento licitatório.

5. Quais medidas serão adotadas para garantir a segurança, rastreabilidade e integridade dos documentos enviados por esse canal eletrônico?

A segurança, rastreabilidade e integridade dos documentos enviados por e-mail são garantidas por meio de **medidas de controle e transparência pós-procedimento**. Ao final do processo licitatório, todas as garantias enviadas serão disponibilizadas publicamente, permitindo que todas as empresas verifiquem a validade das garantias apresentadas. Adicionalmente, as empresas que enviarem suas garantias receberão uma **confirmação de recebimento** em resposta ao próprio e-mail enviado, o que serve como um registro de rastreabilidade. A restrição de acesso ao e-mail a servidores designados e a proibição de repassar informações a terceiros não autorizados também contribuem para a integridade e segurança.

6. Como será assegurado que o conhecimento prévio das empresas que encaminharam a garantia não interferirá na condução da fase competitiva da licitação?

Para assegurar que as informações relativas às garantias não interfiram na fase competitiva da licitação, o acesso aos documentos é restrito aos servidores previamente designados para seu recebimento e análise, os quais estão sujeitos ao dever funcional de sigilo e impedidos de divulgar qualquer informação a terceiros não autorizados. Durante a fase de lances, o Agente de Contratação e a equipe responsável pela condução do certame não terão acesso às

garantias apresentadas nem à identificação das licitantes que as encaminharam, preservando-se a isonomia, a impessoalidade e o julgamento objetivo.

Encerrada a fase de lances e disponibilizada, pelo sistema, a proposta da licitante provisoriamente melhor classificada, o servidor responsável pelas garantias liberará ao Agente de Contratação **exclusivamente** a garantia dessa licitante, cuja regularidade já foi previamente analisada e atestada. De posse do documento, o Agente de Contratação certificará que a empresa melhor classificada atendeu à exigência prevista no edital e procederá à sua juntada aos autos eletrônicos no Sistema SISLOG, tornando-a pública e acessível a todos os interessados.

As garantias das demais licitantes permanecerão sob acesso restrito e somente serão liberadas ao Agente de Contratação caso, em razão da desclassificação ou da inabilitação da empresa provisoriamente vencedora, seja necessária a análise da licitante subsequente, ocasião em que será adotado o mesmo procedimento.

Dessa forma, a documentação relativa às garantias somente é disponibilizada ao Agente de Contratação no momento processual adequado, quando já encerrada a fase competitiva e definida a classificação provisória das propostas, afastando qualquer possibilidade de influência sobre a disputa de preços. O procedimento concilia a preservação do sigilo durante a fase competitiva com a observância do princípio da publicidade após a definição da licitante provisoriamente vencedora, em conformidade com os princípios da isonomia, da impessoalidade, do julgamento objetivo, da transparência e da competitividade que regem as licitações públicas (**Informativo TCU nº 527**).

7. Qual o fundamento técnico para impedir a participação do licitante na fase de lances caso a garantia não seja considerada aceita, bem como para a eventual instauração de processo administrativo nessa hipótese?

O fundamento jurídico e técnico para impedir a participação do licitante na fase de lances, quando a garantia exigida pelo edital não for aceita, decorre do fato de que a prestação de garantia constitui requisito objetivo de admissibilidade para participação no certame, nos termos do art. 58 da Lei nº 14.133/2021. A finalidade dessa exigência é assegurar a seriedade das propostas, proteger a Administração Pública contra condutas oportunistas e reduzir o risco de participação de licitantes sem capacidade ou intenção de cumprir as obrigações decorrentes da futura contratação.

Sob o aspecto técnico, a exigência da garantia previamente à fase competitiva impede que empresas que não atendam às condições editalícias influenciem artificialmente a disputa de preços mediante a apresentação de lances inexecutáveis ou desprovidos de compromisso efetivo com a contratação. Dessa forma, preservam-se a competitividade saudável, a isonomia entre os participantes e a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

Esse entendimento encontra respaldo no **Informativo TCU nº 527**, que reconheceu a legitimidade da exigência de prestação da garantia antes do cadastramento da proposta, por se tratar de mecanismo destinado a assegurar a seriedade do certame e a efetividade da contratação. Assim, a ausência de garantia válida ou o não atendimento às condições

estabelecidas no edital impede o prosseguimento da licitante para a fase de lances, por inexistir pressuposto objetivo para sua participação.

Quanto à eventual instauração de processo administrativo, esta não decorre automaticamente da rejeição da garantia, mas da existência de indícios de conduta que possa configurar infração administrativa, como a apresentação deliberada de garantia inidônea, falsa ou inválida, a tentativa de frustrar ou retardar o certame, ou outra conduta enquadrável nas hipóteses previstas no art. 155 da Lei nº 14.133/2021. Nesses casos, a apuração deverá ocorrer mediante processo administrativo próprio, com observância do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, possibilitando a aplicação das sanções cabíveis, caso a irregularidade seja efetivamente comprovada.

ANEXO: INFORMATIVO TCU Nº 527

.



Número 527

Sessões: 5, 6, 12 e 13 de maio de 2026

Este Informativo contém informações sintéticas de decisões proferidas pelos Colegiados do TCU, relativas à área de Licitações e Contratos, que receberam indicação de relevância sob o prisma jurisprudencial no período acima indicado. Os enunciados procuram retratar o entendimento das deliberações das quais foram extraídos. As informações aqui apresentadas não constituem, todavia, resumo oficial da decisão proferida pelo Tribunal nem representam, necessariamente, o posicionamento prevalecente do TCU sobre a matéria. O objetivo é facilitar o acompanhamento dos acórdãos mais importantes do TCU. Para aprofundamento, o leitor pode acessar o inteiro teor das deliberações por meio dos links disponíveis.

SUMÁRIO

Plenário

1. É possível a exigência de apresentação prévia da garantia da proposta (art. 58 da Lei 14.133/2021) como condição para que os licitantes cadastrem suas propostas no sistema eletrônico em que a licitação será processada, a fim de assegurar a seriedade da oferta e evitar comportamentos oportunistas.
2. Na hipótese de incorporação de parcela correspondente ao risco assumido pelo particular – definido na matriz de alocação de riscos – ao orçamento estimativo da contratação, é irregular, tanto no âmbito da Lei 14.133/2021 quanto no da Lei 13.303/2016, a utilização exclusiva da opinião de especialistas para balizar as variáveis de probabilidade e impacto nas modelagens da taxa de risco, pois essa metodologia não supre a necessidade de parametrização baseada em estudos empíricos e dados históricos conclusivos.

PLENÁRIO

1. É possível a exigência de apresentação prévia da garantia da proposta (art. 58 da Lei 14.133/2021) como condição para que os licitantes cadastrem suas propostas no sistema eletrônico em que a licitação será processada, a fim de assegurar a seriedade da oferta e evitar comportamentos oportunistas.

Representação formulada por licitante ao TCU noticiou possíveis irregularidades ocorridas na Concorrência Eletrônica (CE) 90.002/2026, promovida pela Prefeitura Municipal de Aratuípe/BA, com vistas à contratação de empresa de engenharia para a execução da obra de retomada e conclusão de quadra escolar em Maragoginho, localidade daquele município, com recursos oriundos de transferência voluntária da União, por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. A representante sustentou que do edital constara exigência indevida de apresentação prévia de garantia de proposta, o que resultara na desclassificação de sua proposta, a mais vantajosa ao final da fase de lances. Segundo ela, o seguro garantia fora apresentado regularmente no momento oportuno, após a apresentação da proposta, tendo sido recusado pelo pregoeiro em razão de a entrega não ter ocorrido antes da abertura da sessão pública. Alegou que a exigência não encontraria respaldo na Lei 14.133/2021, o que configurara “*interpretação ampliativa da Administração que restringiu indevidamente a competitividade, sem que houvesse qualquer vício material na proposta ou na garantia apresentada*”. A unidade técnica do Tribunal, quando do exame dessas alegações, considerou que a exigência de apresentação prévia de garantia de proposta estava expressamente prevista no edital do certame e encontrava respaldo no art. 58 da Lei 14.133/2021, de maneira que, em princípio, a desclassificação da representante teria sido válida sob a ótica da vinculação ao instrumento convocatório, em face do descumprimento de regra objetiva estabelecida, o que afastaria a caracterização de ilegalidade manifesta na atuação administrativa. Não obstante isso, apontou fragilidades na cláusula editalícia, especialmente pela ausência de justificativa técnica para a exigência questionada, defendendo que, embora o mecanismo fosse legítimo para assegurar a seriedade das propostas e mitigar riscos, sua imposição deveria observar critérios de proporcionalidade e razoabilidade, sob pena de restrição indevida à competitividade do certame, acrescentando que, no caso concreto, a exigência poderia ser considerada desproporcional, tendo em vista a baixa complexidade da obra a ser executada. Assim, concluiu pela existência de plausibilidade jurídica parcial nas alegações da representante e propôs o indeferimento da medida cautelar, o reconhecimento da



representação como parcialmente procedente e a expedição de ciência ao órgão responsável quanto à impropriedade relativa à exigência de apresentação de garantia de proposta sem a devida motivação técnica específica que evidenciasse sua necessidade no caso concreto, *“como particularidades relevantes do objeto, histórico de insucessos na contratação ou riscos concretos identificados, configurando potencial afronta aos princípios da razoabilidade e da competitividade, previstos no art. 5º da Lei 14.133/2021, uma vez que necessária a adequada ponderação entre os princípios da eficiência e da ampla participação no certame”*. Em seu voto, o relator anuiu parcialmente às conclusões da unidade técnica, manifestando sua discordância em relação à proposta de ciência. De início, reconheceu que precedentes do Tribunal entenderam pela ilegalidade da garantia da proposta no âmbito de certames fundamentados na Lei 10.520/2002 e pela vedação da exigência de garantia da proposta concomitantemente com a de patrimônio líquido ou capital social mínimo nos certames regidos pela Lei 8.666/1993. No entanto, reputou necessário revisitar tais entendimentos à luz da Lei 14.133/2021, que, ao disciplinar o novo regime jurídico das contratações públicas, estruturara sistema de garantias com funções distintas ao longo de todo o ciclo da contratação, desde a fase licitatória até a execução contratual. Nesse contexto, apontou que a garantia de proposta, prevista no art. 58 da Lei 14.133/2021, limitada a 1% do valor estimado da contratação, é instrumento voltado a assegurar a seriedade das ofertas apresentadas, funcionando como mecanismo de proteção contra comportamentos oportunistas, como a recusa injustificada do licitante vencedor em assinar o contrato ou em apresentar a documentação necessária à contratação. No que diz respeito ao caso concreto, afirmou que não considerava irregular a exigência de garantia da proposta, diante da especial relevância desse mecanismo no contexto de licitações eletrônicas conduzidas sob o modo de disputa aberto e submetidas à sistemática de apresentação das propostas de preço antes da fase de habilitação, que *“favorecem indiscutivelmente a entrada de licitantes que, muitas vezes, não possuem condições técnicas, operacionais ou econômico-financeiras compatíveis com o objeto licitado, ou que apresentam propostas sem o necessário grau de comprometimento com sua exequibilidade”*. Registrou, ainda, discordância quanto à premissa utilizada pela unidade instrutiva no sentido de que a exigência de garantia de proposta somente se justificaria em contratações de elevada complexidade técnica, por considerar que tal compreensão restringe indevidamente o alcance do art. 58 da Lei 14.133/2021, *“cujas finalidades não se vinculam exclusivamente à complexidade do objeto, mas, sobretudo, à necessidade de assegurar a seriedade e o comprometimento dos licitantes”*. Pontuou que objetos mais padronizados e de menor complexidade tenderiam a atrair maior número de participantes, potencializando riscos de comportamento oportunista, abandono do certame ou inadimplemento contratual, de modo que a garantia de proposta se revelaria instrumento ainda mais pertinente nessas circunstâncias. Seguiu defendendo que, *“embora a exigência de garantia de proposta não tenha sido suficientemente motivada pelo órgão promotor do certame, não é possível afirmar que sua previsão editalícia esteja materialmente equivocada, pois há plausibilidade jurídica em sua exigência, bem como inexistiu restrição concreta à competitividade no caso em exame”*. Ressaltando a necessidade de maturação jurisprudencial do assunto em razão do novo regime legal, o relator passou a tratar do momento em que se deveria exigir a garantia da proposta, aspecto abordado pela representante, uma vez que o mencionado art. 58 dispõe que ela será apresentada *“no momento da apresentação da proposta”*, *“como requisito de pré-habilitação”*. Para isso, considerou antever duas interpretações possíveis. A primeira delas, afirmou o relator, defende que a garantia da proposta deve ser apresentada apenas após a fase de lances, quando o licitante melhor classificado é convocado a enviar a proposta final ajustada, solução que *“busca preservar o sigilo das propostas e a anonimização dos licitantes durante a disputa, evitando riscos de identificação prévia e eventuais conluios, em consonância com princípios tradicionais das licitações e com a vedação penal à violação do sigilo”*. A segunda interpretação, prosseguiu, sustenta que a garantia deve ser exigida já no momento do cadastramento da proposta inicial, antes da fase de disputa, uma vez que sua exigência em momento posterior tornaria a garantia ineficaz, diante da possibilidade de o licitante simplesmente deixar de apresentá-la e ser desclassificado sem qualquer ônus, esvaziando o efeito dissuasório do instituto. Na adoção dessa segunda visão, ele deixou assente que a identificação prévia dos participantes não violaria o sigilo das propostas, *“desde que o sistema preserve o anonimato dos lances durante a disputa, sendo possível conciliar essa exigência com os princípios da legalidade, da eficiência e da impessoalidade”*. Prosseguindo em sua análise, o relator considerou juridicamente defensável, sob os planos literal, sistemático e teleológico, sustentar a segunda interpretação, apesar de reconhecer que essa não seria uma conclusão pacífica. Para fundamentar o seu entendimento pela adoção da segunda interpretação, apontou a presença de dois elementos normativos relevantes no caput do referido dispositivo legal: a previsão de a garantia poder ser exigida *“no momento da apresentação*



da proposta” e o instrumento possuir natureza de “de pré-habilitação”. A conjugação desses dois elementos, na ótica do relator, “indica que a garantia deve anteceder a análise da habilitação propriamente dita e, mais do que isso, deve estar presente desde o ingresso do licitante na disputa, funcionando como condição para sua participação válida”. Outrossim, a qualificação da garantia como requisito de “pré-habilitação” sugeriria que ela não se confunde com os documentos típicos de habilitação, mas representaria condição anterior e autônoma, vinculada à própria admissibilidade da proposta, o que, em termos sistemáticos, reforçaria a tese de sua exigência antes da fase competitiva. Também do ponto de vista funcional, pontuou o relator, a segunda interpretação se mostraria mais coerente com a finalidade do instrumento, já que a exigência prévia da garantia atuaria como “filtro de entrada, alinhando-se à lógica de gestão de riscos introduzida pela nova lei”. O relator não deixou, contudo, de discorrer sobre objeção relevante apontada na doutrina no sentido de que a exigência de garantia antes da fase de disputa poderia tensionar o princípio do sigilo das propostas e da anonimização dos licitantes nas licitações eletrônicas, dificuldade que poderia ser mitigada por soluções operacionais, como a anonimização dos participantes após a verificação da garantia, lembrando, ainda, que a Lei 14.133/2021 não consagra expressamente o sigilo da identidade dos licitantes, mas sim o sigilo do conteúdo das propostas até sua abertura, como princípio absoluto. Em síntese, a despeito da divergência doutrinária, o relator defendeu a interpretação de que a garantia da proposta, enquanto requisito de pré-habilitação, deve ser exigida no momento do cadastramento da proposta, antes da fase de disputa, como condição de participação válida no certame, leitura que privilegia a eficiência, a seriedade das propostas e a efetividade do procedimento licitatório, sem prejuízo da necessidade de ajustes operacionais nos sistemas eletrônicos e de adequada motivação no edital. Na sequência do voto, ele destacou existirem outras questões relevantes a serem discutidas relacionadas à exigência de garantia da proposta, além daquela formulada pela representante, a exemplo de sua conciliação com o sigilo do orçamento estimativo, dos procedimentos e das hipóteses a serem observados para a execução dessa garantia e do tratamento a ser dado à garantia da proposta no caso de certames suspensos por fato alheio à vontade da Administração. Discorreu sobre as dificuldades que envolvem cada um desses assuntos, analisando prós e contras das interpretações que poderiam ser aplicadas e sugerindo medidas, a título exemplificativo, para contorná-las. A partir de seus apontamentos, o relator concluiu que essas diversas questões procedimentais recomendariam a regulamentação do tema e a adaptação dos sistemas informatizados que processam as licitações públicas, como a plataforma Compras.gov.br, a fim de permitirem a apresentação da garantia da proposta antes dos lances com preservação da anonimização, ponderando que, enquanto os sistemas eletrônicos não estiverem adaptados, “não se deve responsabilizar o gestor por adotar a solução operacional possível, desde que prevista claramente no edital, bem como preserve a isonomia, a publicidade do procedimento, o sigilo do conteúdo das propostas até a abertura e a efetividade mínima do instituto”. Além disso, enquanto não regulamentado o assunto, ele entendeu que o Tribunal deveria recomendar a adoção de medidas para aprimoramento de redação dos modelos de minutas padronizadas de editais e termos de referência regidos pela Nova Lei de Licitações e Contratos para disciplinar o uso da garantia da proposta nas licitações, envolvendo os aspectos tratados em seu voto. Ao final, nos termos propostos pelo relator, o Plenário decidiu conhecer da representação, para, no mérito, considerá-la improcedente, bem como recomendar ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos que: “9.2.1. promova os ajustes cabíveis na plataforma Compras.gov.br, de forma a prever a possibilidade de apresentação prévia [de] garantia da proposta como condição para que os licitantes cadastrem suas propostas nesse sistema de licitações; 9.2.2. edite ato normativo regulamentando o uso da garantia da proposta nas licitações da Administração Pública Federal”. Ademais, deliberou o Colegiado por recomendar à Câmara Nacional de Licitações e Contratos Administrativos (CNLCA/AGU/CGU) que, enquanto não editado o ato normativo recomendado, “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 propostas nos casos em que o procedimento licitatório é suspenso por período indeterminado pelo órgão promotor do certame”.

Acórdão 1128/2026 Plenário, Representação, Relator Ministro Benjamin Zymler.



2. Na hipótese de incorporação de parcela correspondente ao risco assumido pelo particular – definido na matriz de alocação de riscos – ao orçamento estimativo da contratação, é irregular, tanto no âmbito da Lei 14.133/2021 quanto no da Lei 13.303/2016, a utilização exclusiva da opinião de especialistas para balizar as variáveis de probabilidade e impacto nas modelagens da taxa de risco, pois essa metodologia não supre a necessidade de parametrização baseada em estudos empíricos e dados históricos conclusivos.

Em auditoria de conformidade realizada com o objetivo de fiscalizar instrumento convocatório de licitação a cargo da Infra S.A. (Edital 15/2025) – destinada a contratar a elaboração do projeto executivo de engenharia e a execução das obras remanescentes de infraestrutura do Lote SPS 04, da Ferrovia Transnordestina (EF-232) –, foram identificados, entre outros achados, o atinente à *“metodologia empregada para o cálculo da taxa de risco e da correspondente reserva de contingência do contrato”*. Tratava-se, em essência, de certame regido pela Lei 13.303/2016, modelado sob o regime de contratação semi-integrada, com critério de julgamento por menor preço global. Em seu voto, o relator assinalou que, em contratações submetidas a tal regime, a adequada precificação dos riscos *“assume relevo singular”*, já que parte importante das incertezas ordinárias do empreendimento seria deslocada para a esfera de responsabilidade da futura contratada, daí porque a parcela orçamentária destinada à contingência não poderia ser definida com base em *“estimativas intuitivas ou em prudência genérica da Administração”*. Ao contrário, deveria *“guardar aderência”* com o estágio de maturidade do projeto, com a matriz de alocação de riscos da contratação e com premissas empiricamente sustentáveis. Foi exatamente nessa direção, segundo ele, que o TCU, por meio do [Acórdão 3170/2016-Plenário](#), determinara ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) a elaboração de estudo conclusivo sobre o acompanhamento dos *“riscos em contratos integrados, com cotejamento entre o as built – ou, quando cabível, o projeto executivo aprovado – e os anteprojetos licitados”*, em observância aos princípios da eficiência e da economicidade. No caso concreto, pontuou o relator, a modelagem original da Infra S.A. fixara a reserva de contingência em 8,42% do valor-base do orçamento referencial, o que representava acréscimo superior a R\$ 32 milhões, e, para fundamentar esse percentual, a estatal lançara mão da *“simulação de Monte Carlo”*, técnica que, em si mesma, não mereceria reparo, por constituir instrumento reconhecido de projeção probabilística de cenários de custo. A impropriedade, contudo, sob a ótica do relator, não residira na escolha da ferramenta, mas na fragilidade dos dados de entrada e na inadequação de parte das premissas utilizadas para alimentar o modelo. Ele chamou atenção para o fato de que a unidade técnica identificara, nesse ponto, inconsistências concernentes ao emprego de *“distribuições discretas”* para representar variáveis de natureza contínua, à adoção de parâmetros de probabilidade e impacto incompatíveis com o grau de maturidade do projeto básico e, ainda, ao desalinhamento entre a avaliação qualitativa dos riscos e sua posterior modelagem quantitativa. Como resultado, afirmou ele, *“houve o inflacionamento da percepção de incerteza”* em rubricas de elevada materialidade, especialmente terraplenagem, com reflexo direto na superestimativa da taxa de risco. Ressaltou também que a Infra S.A., questionada durante a fiscalização, teria promovido ajustes metodológicos, substituindo as *“distribuições discretas pela Curva Beta-PERT”*, mais consentânea com a natureza contínua das variáveis analisadas, e efetuado revisão de premissas, propiciando que a taxa de risco fosse reduzida para 5,03%, *“produzindo economia estimada em R\$ 12,6 milhões no orçamento referencial”*. Para o relator, não obstante esse aperfeiçoamento, *“permaneceu fragilidade metodológica que não pode ser desconsiderada”*, referindo-se à origem dos dados de entrada utilizados para a calibração da simulação. Mais especificamente, os parâmetros de probabilidade e impacto continuaram a ser definidos, na prática, de forma essencialmente apoiada em oficinas de captura de opinião especializada, realizadas no âmbito da própria estatal, em razão da ausência de base histórica estruturada e depurada. Em outros termos, *“aprimorou-se o mecanismo estatístico, mas não se superou, em medida suficiente, a deficiência do suporte empírico que o deveria lastrear”*. Na sequência, ele salientou a total procedência da manifestação da unidade técnica, corroborada pelo fato de que o [Acórdão 2423/2024-Plenário](#), ao monitorar o cumprimento das determinações expedidas no supracitado Acórdão 3170/2016-Plenário, consignara que a utilização da opinião de especialistas *“não supre a necessidade de realização de estudo previamente determinado pelo Tribunal ao Dnit”*, indicando que a precificação da contingência não pode se basear exclusivamente em métodos subjetivos. O relator destacou que a razão de decidir desses precedentes seria plenamente aproveitável à situação em exame, *“guardadas as diferenças entre a contratação integrada sob o RDC e o regime semi-integrado da Lei 13.303/2016”*, pois o que o Tribunal afirmara, em essência, fora que a utilização exclusiva de oficinas de captura de opinião para balizar as variáveis de



probabilidade e impacto nas modelagens não supriria a necessidade técnica da parametrização em estudos empíricos conclusivos. No caso em tela, a ausência de base empírica própria teria levado a estatal a recorrer, não subsidiariamente, mas praticamente de modo exclusivo, à percepção de seus especialistas para arbitrar probabilidades e impactos, circunstância que, à luz da jurisprudência mencionada, *“expõe vulnerabilidade relevante na modelagem e justifica a expedição de ciência”* à Infra S.A. para que desenvolva base histórica apta a conferir maior robustez e rastreabilidade às futuras *“simulações estocásticas”*. Nessa perspectiva, ele reputou digno de nota o *“avanço obtido no presente certame”*, mas isso, a seu ver, *“não afasta a necessidade de amadurecimento institucional da estatal”*. E arrematou: *“Na precificação de riscos, a consistência do resultado depende não apenas da sofisticação do método matemático empregado, mas, sobretudo, da confiabilidade dos dados que o alimentam.”*. Ademais, o relator fez questão de endossar as *“valiosas considerações”* trazidas ao debate pelo Ministro Benjamin Zymler em sua declaração de voto, ao apresentar contribuição pontual no tocante ao aprofundamento promovido pela unidade técnica acerca da metodologia de cálculo do adicional de risco incorporado ao orçamento estimativo da contratação. Na aludida declaração de voto, restou consignado tratar-se de *“matéria de inegável relevância prática e dogmática”*, sobretudo porque os arts. 22, 23 e 103 da Lei 14.133/2021 passaram a admitir que o orçamento estimativo da contratação possa incorporar parcela correspondente ao risco assumido pelo particular, desde que o instrumento convocatório contenha matriz de alocação de riscos entre a Administração e o contratado. O Ministro Zymler enfatizou que, embora a Lei 13.303/2016, que rege a licitação auditada, não contenha disposição similar, a jurisprudência do TCU tem admitido a inclusão do referido adicional de risco nas licitações fundamentadas pela Lei das Estatais, a exemplo do [Acórdão 2429/2024-Plenário](#). Entretanto, acrescentou ele, apesar da relevância do instituto, *“verifica-se a inexistência, até o presente momento”*, de regulamentação federal abrangente acerca da metodologia de cálculo, da transparência, da operacionalização e da gestão do adicional de risco incorporado ao orçamento estimativo das contratações públicas. Afirmou ainda não ter conhecimento, igualmente, de normativos estaduais ou municipais suficientemente estruturados sobre o tema, existindo, em verdade, apenas normatizações internas pontuais desenvolvidas por determinadas entidades públicas, a exemplo do Dnit, cujos modelos *“ainda carecem de amadurecimento teórico e de consolidação jurisprudencial”*. Nesse sentido, mencionou norma do Dnit (IN 9/2024) que prevê o uso de simulações de Monte Carlo para calcular o adicional de risco e estabelece, em seu art. 13, que a reserva de contingência deve ter como referência nível de confiabilidade de 80%. Conforme o Ministro Zymler, o nível de confiança estatístico a ser adotado para a definição da verba de contingência, especialmente quando sua quantificação se fundamenta em técnicas probabilísticas, como as simulações de Monte Carlo, *“traz relevantes repercussões econômicas, concorrenciais e de governança”*, haja vista que o percentual de confiança adotado influenciaria diretamente o montante de recursos incorporado ao orçamento estimativo da contratação. Em termos simplificados, ele anotou que a adoção de nível de confiança de 50% refletiria uma abordagem de neutralidade estatística, com igual probabilidade de os riscos superarem ou não a reserva prevista, sendo mais adequada para empreendimentos de menor complexidade ou com menor incerteza técnica. Em contrapartida, um nível de confiança mais elevado, como 80%, representaria postura conservadora, ao buscar maior probabilidade de suficiência da verba de contingência para absorver incertezas significativas, reduzindo o risco de insuficiência orçamentária e pleitos revisionais, embora pudesse elevar o orçamento estimativo da contratação. Ele registrou que a escolha entre um parâmetro de confiança de 50% ou 80%, no entanto, *“não parece comportar resposta uniforme ou apriorística”*, e que sua definição deveria considerar fatores como a maturidade do projeto, a qualidade das investigações preliminares, o grau de inovação tecnológica do empreendimento, a complexidade geotécnica e construtiva, a robustez da matriz de alocação de riscos, o histórico de variabilidade de empreendimentos análogos e até mesmo a capacidade fiscal do ente contratante de suportar eventos supervenientes não integralmente contingenciados. Em juízo preliminar, continuou ele, a adoção indiscriminada de níveis excessivamente conservadores de confiança, de um lado, *“pode ensejar distorções competitivas e econômicas relevantes”*, isso porque contingência demasiadamente elevada poderia converter-se, na prática, em sobrepreço do empreendimento, imobilizando recursos públicos que talvez jamais venham a ser necessários ou produzindo incentivos econômicos inadequados, especialmente em modelos nos quais o risco seja integralmente remunerado ao contratado independentemente de sua efetiva materialização. De outro lado, a utilização sistemática de níveis baixos de confiança *“pode igualmente revelar-se problemática”*, ao gerar orçamentos excessivamente otimistas, incapazes de absorver as incertezas inerentes a empreendimentos complexos, o que, frisou ele, *“pode ocasionar licitações fracassadas”*. Em tal contexto, ponderou que talvez a discussão mais



relevante “*não reside propriamente na definição abstrata de um percentual universal de confiança – seja 50%, 80% ou qualquer outro, mas sim na construção de critérios objetivos que justifiquem tecnicamente a escolha do parâmetro adotado em cada contratação, de modo a assegurar transparência metodológica, racionalidade econômica e aderência às peculiaridades do objeto licitado*”. Prosseguindo com sua análise sobre o adicional de risco, asseverou que a matéria “*assume especial complexidade*” porque transcende a mera definição de modelos e de fórmulas matemáticas destinados à precificação das incertezas existentes na execução do empreendimento, e que o verdadeiro desafio “*reside na construção de um modelo procedimental*” para disciplinar a forma de inclusão, mensuração, reajustamento, execução e eventual recomposição dessa parcela no curso da contratação. Nesse cenário, além da metodologia de cálculo do adicional de risco, “*existem considerações procedimentais necessárias à sua adequada operacionalização*”, mormente no que concerne aos reflexos decorrentes de eventos supervenientes à contratação, tais como alterações qualitativas e quantitativas do objeto, prorrogações de prazo, reajustes, revisões de escopo e reequilíbrios econômico-financeiros. Portanto, concluiu o Ministro Zymler, a discussão sobre o adicional de risco “*não se limita à definição de metodologias quantitativas para sua estimativa, mas também sobre como essa verba deve ser incorporada ao orçamento estimativo, remunerada ao longo do contrato e tratada diante da não materialização dos eventos contingenciados*”, temas que, no seu entender, permaneceriam carentes de uniformização normativa e amadurecimento jurisprudencial. A respaldar sua argumentação, invocou novamente a própria jurisprudência do Tribunal, a exemplo do retro mencionado Acórdão 3170/2016-Plenário, a qual “*tem concentrado atenção predominantemente sobre a metodologia de cálculo do adicional de risco, sem que igual aprofundamento tenha sido conferido às questões procedimentais e operacionais associadas ao instituto*”. Por tais razões, ante a crescente relevância do tema no contexto das contratações públicas, bem como diante da ausência de parâmetros normativos e jurisprudenciais suficientemente consolidados acerca da operacionalização do adicional de risco nos orçamentos estimativos, julgou oportuno formular proposta no sentido de que a Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) “*avalie a conveniência e oportunidade de promover ações de controle e/ou estudos específicos sobre a matéria*”, com vistas a examinar os modelos atualmente empregados pelos diversos órgãos e entidades da Administração Pública, suas premissas metodológicas, seus impactos econômicos e os riscos de distorções associados às diferentes formas de incorporação da contingência ao orçamento estimativo, proposta essa integralmente acolhida pelo relator em seu voto. Ao final, anuindo à proposição do relator, o Plenário decidiu cientificar a Infra S.A. sobre a seguinte impropriedade identificada no Edital 15/2025, entre outras, no intuito de a entidade evitá-la em futuras contratações: “*a utilização exclusiva, na prática, de oficinas de captura de opinião de especialistas para balizar as variáveis de probabilidade e impacto nas modelagens da taxa de risco não supre a necessidade de parametrização baseada em estudos empíricos e dados históricos conclusivos, em linha com a jurisprudência deste Tribunal, a exemplo do Acórdão 2.423/2024-TCU-Plenário*”. Outrossim, deliberou o Pleno por orientar a Segecex para que “*avalie a conveniência e oportunidade de promover ações de controle e/ou estudos específicos sobre a operacionalização do adicional de risco nos orçamentos estimativos das contratações públicas, com vistas a examinar os modelos atualmente empregados pelos diversos órgãos e entidades da Administração Pública, suas premissas metodológicas, seus impactos econômicos e os riscos de distorções associados às diferentes formas de incorporação da contingência ao orçamento estimativo*”.

Acórdão 1218/2026 Plenário, Auditoria, Relator Ministro Jhonatan de Jesus.

Elaboração: Diretoria de Jurisprudência - Secretaria das Sessões

Contato: jurisprudenciafaleconosco@tcu.gov.br