

BALBOA ENGENHARIA E COMÉRCIO LTDA

CNPJ 38.827.294/0001-00 — Rua 102, nº 247, Qd. 65, Lt. 13, Sala 03, Setor Ana Rosa, Trindade/GO, CEP 75.389-006

(62) 98294-9251 — marcos@construtorabalboa.com.br

À AGÊNCIA GOIANA DE INFRAESTRUTURA E TRANSPORTES — GOINFRA

A/C Agente de Contratação / Diretoria de Licitações — via SISLOG (campo próprio)

Ref.: CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA Nº 089/2026-GOINFRA — Contratação nº 116989 — Processo SEI nº 202500005032008 — Contratação integrada para elaboração de projetos básico e executivo e execução da obra de implantação da Policlínica de Mineiros/GO

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

BALBOA ENGENHARIA E COMÉRCIO LTDA, pessoa jurídica de direito privado, CNPJ nº 38.827.294/0001-00, com sede na Rua 102, nº 247, Qd. 65, Lt. 13, Sala 03, Setor Ana Rosa, Trindade/GO, CEP 75.389-006, por seu representante legal e responsável técnico infra-assinado, Engenheiro Civil Marcos Vinícius dos Santos Soares, CREA-GO 17143/D, vem, respeitosamente, com fundamento no art. 164 da Lei federal nº 14.133/2021 e no item 13 do Edital, apresentar IMPUGNAÇÃO ao Edital e ao Termo de Referência, pelos fatos e fundamentos a seguir.

I — TEMPESTIVIDADE

Nos termos do art. 164 da Lei nº 14.133/2021 e do item 13.1 do Edital, qualquer pessoa pode impugnar o edital até 3 (três) dias úteis antes da abertura, marcada para 28/08/2026 — prazo final em 25/08/2026. A presente é, pois, tempestiva.

II — DA EXIGÊNCIA DE ATESTADO ESPECÍFICO DE "ESTACA RAIZ" EM CONTRATAÇÃO INTEGRADA COM SOLUÇÃO DE FUNDAÇÃO EM ABERTO (Edital 8.7.1/Quadro 01 e 8.7.2/Quadro 02; TR 13.3.2.2 e 13.4.2)

O Edital exige, para habilitação técnico-operacional, atestado de execução de "estaca raiz" no quantitativo de 2.143,00 m e, para a técnico-profissional, CAT do responsável técnico no mesmo serviço. Ocorre que o certame se processa sob CONTRATAÇÃO INTEGRADA (art. 46, §§ 2º e 3º, da Lei 14.133/2021), em que a Administração licita com base em ANTEPROJETO e transfere à contratada a definição das soluções de engenharia. E o próprio instrumento convocatório, no Adendo nº 1 da Matriz de Riscos (Limites de Alterações nas Frações do Objeto), classifica as FUNDAÇÕES como OBRIGAÇÃO DE RESULTADO, verbis:

"A solução de fundação deverá ser definida pelo projetista da contratada com base nos resultados das investigações geotécnicas e nas características do solo, adotando-se a alternativa tecnicamente mais adequada às solicitações estruturais (...)."

Vale dizer: no momento da licitação NÃO SE SABE — nem a Administração sabe — qual será a fundação executada. A estaca raiz é mera premissa do orçamento referencial, passível de substituição por hélice contínua, estaca escavada, pré-moldada ou outra técnica, conforme as investigações geotécnicas a cargo da futura contratada. Exigir experiência anterior em uma técnica específica que pode sequer ser executada não mede a capacidade de realizar o objeto (implantação de unidade de saúde de 3.213 m²); apenas exclui competidores plenamente capazes.

A exigência viola: (i) o art. 37, XXI, da Constituição (somente exigências de qualificação "indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações"); (ii) o art. 9º, I, "a", da Lei 14.133/2021 (vedação a condição que comprometa ou restrinja o caráter competitivo); (iii) o art. 67, caput e § 1º, da mesma Lei e a Súmula 263 do TCU, que limitam os atestados às parcelas de maior relevância técnica E valor significativo do objeto — relevância que se afere pelo objeto efetivamente contratado, não por solução construtiva hipotética e substituível; e (iv) a jurisprudência pacífica do TCU invocada pelo próprio TR (Acórdãos 1.993/2007, 329/2010, 1.390/2010, 1.695/2011, 1.469/2012 e 679/2015, todos do Plenário), que admite atestados de serviços SIMILARES de complexidade equivalente ou superior — logo, a experiência em outras

fundações profundas de estacas é tecnicamente equivalente à estaca raiz para os fins desta contratação.

Registre-se, ademais, que estacas raiz são executadas, na prática de mercado, por empresas ESPECIALIZADAS em fundações, e não pelas construtoras gerais — realidade que a própria GOINFRA reconhece na Nota do Quadro 02, ao admitir "a apresentação da parcela executada por terceiros". Exigir que a construtora detenha acervo PRÓPRIO de estaca raiz restringe o certame a raríssimas empresas, sem qualquer ganho de segurança para a Administração.

III — DA CONTRADIÇÃO INSANÁVEL: VEDAÇÃO DE SUBCONTRATAR O "ESCOPO PRINCIPAL" × NOTA DO QUADRO 02 × TEXTO DE RASCUNHO NO TR 18.7.1

O item 14.1/14.2 do Edital VEDA a subcontratação do "escopo principal", definido como exatamente os itens exigidos para comprovação técnica (estaca raiz e piso intertravado). Simultaneamente, a Nota do Quadro 02 ADMITE a habilitação mediante "parcela executada por terceiros, desde que a licitante comprove sua efetiva participação". O edital, portanto, aceita que a licitante se habilite com estaca raiz executada por terceiro, mas proíbe que, no contrato, esse mesmo serviço seja executado por terceiro. A incoerência é lógica e jurídica: ou o serviço é subcontratável (e então a vedação do 14.1 não pode alcançá-lo), ou não é (e então a Nota é inócua).

A confissão da indefinição está no próprio TR, item 18.7.1, que publica texto de rascunho não deliberado: "*(e podem ser os serviços que representam as parcelas de relevância técnica e de valor????)*" — evidência de que a regra de subcontratação das parcelas de relevância NÃO FOI DEFINIDA pela Administração antes da publicação, em afronta ao dever de planejamento (arts. 18 e 25 da Lei 14.133/2021) e à segurança jurídica do certame.

IV — DA EXECUÇÃO INTEGRAL DA GARANTIA DE PROPOSTA POR FALHA DOCUMENTAL NA HABILITAÇÃO (item 4.2, "iv", c/c tabela do item 12.4)

O item 4.2, "iv", comina a execução do VALOR INTEGRAL da garantia de proposta (R\$ 282.389,22) para a "não apresentação dos documentos para a contratação, inclusive na fase de Habilitação". O art. 58, § 3º, da Lei 14.133/2021 autoriza a execução apenas na recusa de assinar o contrato ou na não apresentação dos documentos PARA A CONTRATAÇÃO — fase posterior à adjudicação, que não se confunde com a habilitação. Estender o confisco à mera inabilitação (e a "qualquer documento solicitado durante o certame" — 12.1.1) transforma risco ordinário de participação em penalidade patrimonial desproporcional, com nítido efeito inibidor da competição (arts. 5º e 9º, I, da Lei 14.133/2021). Requer-se a retificação para restringir a execução às hipóteses legais (recusa de assinatura e não apresentação dos documentos exigidos para a celebração do contrato), assegurados contraditório e proporcionalidade.

V — DAS REFERÊNCIAS A "PROJETO EXECUTIVO" INEXISTENTE (itens 5.19, 7.5-"c" e 7.12.2 do Edital; Anexo IV)

Em contratação integrada, inexistente projeto executivo prévio da Administração — há ANTEPROJETO (art. 46, § 2º), cabendo os projetos básico e executivo à contratada. Não obstante, o Edital: (i) vincula a proposta ao que "dispõe o Projeto Executivo" (5.19); (ii) admite negociação de qualidade tendo por referência as "características mínimas definidas no Projeto Executivo deste edital" (7.5, "c"); (iii) comina DESCCLASSIFICAÇÃO à proposta que "não obedecer às especificações técnicas contidas no Projeto Executivo" (7.12.2); e (iv) nomeia o Anexo IV de "Projeto Executivo e Anexos". A desclassificação com base em documento inexistente gera insegurança jurídica intolerável e poder discricionário sem parâmetro. Requer-se a retificação para que todas as referências passem a indicar o ANTEPROJETO/Projeto Referencial e seus anexos.

VI — DOS PEDIDOS

- **a)** Quanto ao item II: excluir a exigência de atestado específico de "estaca raiz" (Quadros 01 e 02) OU substituí-la por "execução de fundações profundas por estacas, por qualquer método executivo (raiz, hélice contínua, escavada, pré-moldada, Franki ou equivalente)",

mantido quantitativo compatível em metros, de modo a preservar a competitividade sem perda de segurança técnica;

- **b)** Subsidiariamente: admitir expressamente a subcontratação integral do serviço de fundações especiais a empresa especializada (compatibilizando os itens 14.1/14.2 com a Nota do Quadro 02), e estender a regra da Nota (execução por terceiros com participação comprovada da licitante) também à qualificação técnico-profissional do Quadro 01;
- **c)** Retificar o item 18.7.1 do TR, eliminando o texto de rascunho e definindo, de forma clara, a regra de subcontratação das parcelas de relevância;
- **d)** Retificar o item 4.2, "iv", do Edital, limitando a execução da garantia de proposta às hipóteses do art. 58, § 3º, da Lei 14.133/2021;
- **e)** Retificar os itens 5.19, 7.5-"c", 7.12.2 e a denominação do Anexo IV, substituindo "Projeto Executivo" por "Anteprojeto/Projeto Referencial";
- **f)** Acolhida qualquer retificação que afete a formulação das propostas ou a habilitação, que se proceda à republicação com reabertura integral dos prazos (art. 55, § 1º, da Lei 14.133/2021; item 13.5 do Edital);
- **g)** Resposta no prazo do art. 164, parágrafo único, da Lei 14.133/2021 e do item 13.2 do Edital.

Termos em que pede deferimento.

Trindade/GO, 10 de agosto de 2026.

Documento assinado digitalmente
 **MARCOS VINICIUS DOS SANTOS SOARES**
Data: 10/08/2026 10:05:38-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

BALBOA ENGENHARIA E COMÉRCIO LTDA

Marcos Vinícius dos Santos Soares — Representante Legal / Responsável Técnico —
Engenheiro Civil, CREA-GO 17143/D
CNPJ 38.827.294/0001-00

NOTA TÉCNICA Nº 35/2026

Resposta ao DESPACHO Nº 365/2026/GOINFRA/OC-GEIGDP-22793 –
POLICLÍNICA DE MINEIROS.

13/08/2026



SUMÁRIO:

SUMÁRIO:	2
DADOS DA OBRA.....	3
OBJETO:	3
ANÁLISE TÉCNICA:	3
CONCLUSÃO E ENCAMINHAMENTO:.....	6
RESPONSÁVEL TÉCNICO:	6

DADOS DA OBRA

POLICLÍNICA Mineiros-GO

PROPRIETÁRIO(A):	AGÊNCIA GOIANA DE INFRAESTRUTURA E TRANSPORTES – GOINFRA
ENDEREÇO DA OBRA:	AV. JOAQUIM TEODORO MARTINS C/ RUA RIO SOLIMÕES E RUA PEROBA ROSA, RESIDENCIAL SANTA MARIA - MINEIROS-GO
TIPO DE OBRA:	CONSTRUÇÃO POLICLÍNICA

OBJETO:

A presente Nota Técnica tem por objetivo apresentar manifestação técnica em resposta à impugnação protocolada pela empresa **Balboa Engenharia e Comércio Ltda.**, especificamente quanto ao **Item II – Da Exigência de Atestado Específico de "Estaca Raiz" em Contratação Integrada com Solução de Fundação em Aberto**, referente aos itens **8.7.1 (Quadro 01)**, **8.7.2 (Quadro 02)** do Edital e aos itens **13.3.2.2** e **13.4.2** do Termo de Referência.

Esclarece-se que a exigência inicialmente prevista decorreu das informações técnicas constantes dos estudos preliminares e dos elementos de engenharia disponíveis à época da elaboração dos documentos licitatórios, tendo por finalidade assegurar que a futura contratada demonstrasse experiência compatível com a solução de fundação que, naquele momento, apresentava-se tecnicamente como referência para o empreendimento.

Ressalta-se, por fim, que a presente Nota Técnica possui caráter exclusivamente esclarecedor e destina-se à análise dos argumentos apresentados na impugnação, limitando-se aos aspectos técnicos.

ANÁLISE TÉCNICA:

Durante a fase de elaboração do orçamento referencial e das premissas técnicas da contratação, esta equipe técnica identificou a necessidade de obtenção de informações complementares acerca da solução de fundação da edificação, tendo em vista que os estudos disponíveis não apresentavam um pré-dimensionamento capaz de subsidiar a estimativa de quantitativos e custos.

Em razão dessa necessidade, foi emitido o **Despacho nº 162/2026/GOINFRA/PL-GECOC-20197**, no âmbito do Processo SEI nº 202400010002214, solicitando expressamente esclarecimentos quanto ao sistema de

fundações, especialmente acerca do quantitativo estimado de estacas e das dimensões dos blocos de fundação. O despacho registra:

"Para o caso representativo TIPO I, quantas estacas raiz serão estimadas para suportar a carga de cada pilar? Estima-se que os blocos sobre as estacas terão quais dimensões?"

No mesmo documento, também foi destacado que o atendimento às informações solicitadas era fundamental para uma precificação com maior nível de precisão possível, evidenciando que a solicitação do pré-dimensionamento possuía finalidade exclusivamente técnica e orçamentária.

Posteriormente, por meio do **Despacho nº 1362/2026/GOINFRA/DPL-06311**, a Diretoria de Planejamento reiterou a necessidade de apresentação dos esclarecimentos técnicos complementares, destacando expressamente que tais informações eram indispensáveis para subsidiar a elaboração do orçamento com maior nível de precisão, inclusive quanto às fundações e às condições geotécnicas identificadas na sondagem do terreno.

Observa-se, portanto, que a Administração diligenciou previamente para que fosse elaborado um pré-dimensionamento das fundações, justamente com o objetivo de fornecer maior segurança técnica ao orçamento estimativo e à definição das premissas do empreendimento.

O questionamento constante do Despacho nº 162 menciona estaca raiz por se tratar da solução inicialmente considerada para efeito de estudo preliminar e composição orçamentária, em razão das características geotécnicas verificadas no laudo de sondagem disponível à época.

O objetivo do pré-dimensionamento era exclusivamente fornecer parâmetros técnicos para:

- estimativa preliminar dos quantitativos;
- definição aproximada dos blocos de fundação;
- apresentar elementos de composição dos custos referenciais;
- elaboração do orçamento da obra com maior grau de confiabilidade.

Diante da previa solicitação por parte da Diretoria de Planejamento da Goinfra, foi desenvolvido um pré-dimensionamento das referidas fundações em estaca raiz, conforme a OS-2301 (MIN-POLCLN-EX1-PREDIMENS.FUN-EST-000-R00), postado via SEI na data de 22 e maio de 2026.

Importa destacar que o laudo de sondagem constitui o principal elemento técnico para definição do sistema de fundações, cabendo ao projetista responsável, durante a elaboração do projeto executivo, selecionar a solução mais adequada sob os aspectos técnico, econômico e executivo.

Dessa forma, além da estaca raiz, poderiam ser adotados outros métodos executivos de fundação profunda, desde que:

- sejam tecnicamente compatíveis com as condições geotécnicas evidenciadas no laudo de sondagem;
- atendam às cargas estruturais do empreendimento;
- observem as normas técnicas vigentes;
- apresentem desempenho equivalente ou superior à solução inicialmente estudada.

A adoção da estaca raiz como solução de referência para o pré-dimensionamento das fundações profundas decorreu da análise das informações geotécnicas disponíveis à época da elaboração dos documentos técnicos, especialmente dos resultados das sondagens SPT realizadas para a implantação da Policlínica.

Conforme o relatório de sondagem, o subsolo apresenta perfil geotécnico heterogêneo, apresentando incremento da resistência à penetração com a profundidade, além de ocorrência localizada de pedregulhos e camadas de maior resistência. As sondagens foram executadas até profundidades entre aproximadamente 17 m e 22 m, com níveis d'água registrados em diferentes profundidades.

Diante desse cenário, optou-se pela estaca raiz como solução de referência para o pré-dimensionamento, por se tratar de método de fundação profunda com elevada versatilidade executiva, adequado à execução em perfis de subsolo heterogêneos e capaz de proporcionar controle do processo de perfuração, inclusive diante da ocorrência de camadas de maior resistência identificadas nas sondagens.

A escolha também considerou as condições logísticas e operacionais inerentes à localização da obra no interior do Estado de Goiás, onde a disponibilidade e a mobilização de equipamentos especializados, mão de obra, insumos e assistência técnica devem ser consideradas na definição de uma solução de referência para planejamento e orçamento. Assim, a estaca raiz foi adotada por apresentar, no contexto analisado, uma solução tecnicamente viável e operacionalmente adequada para o desenvolvimento do pré-dimensionamento.

Embora existam outros métodos executivos de fundações profundas disponíveis no mercado, tais como estacas hélice contínua monitorada, escavadas, Strauss, pré-moldadas de concreto e metálicas, estes não foram adotados como solução de referência para o pré-dimensionamento, uma vez que demandam análises específicas relacionadas às condições geotécnicas locais, disponibilidade de equipamentos, logística de mobilização, processo executivo, interferências construtivas e custos de implantação.

CONCLUSÃO E ENCAMINHAMENTO:

Diante do exposto, conclui-se que a Administração solicitou formalmente, por meio dos Despachos nº 162/2026 e nº 1362/2026, a elaboração de pré-dimensionamento das fundações com a finalidade de conferir maior precisão ao orçamento da obra. Que a utilização da estaca raiz nos estudos preliminares teve caráter exclusivamente referencial para fins de estimativa técnica e orçamentária.

Nesse contexto, a adoção da estaca raiz como solução de referência no pré-dimensionamento mostrou-se tecnicamente fundamentada, considerando as características geotécnicas identificadas nas sondagens, a heterogeneidade do perfil do subsolo, a ocorrência de camadas com diferentes níveis de resistência e as condições previstas para execução da obra, inclusive os aspectos logísticos relacionados à sua localização no interior do Estado de Goiás. Assim, sua utilização nos estudos preliminares não decorreu de escolha arbitrária, mas da necessidade de estabelecer uma solução de referência tecnicamente adequada para o desenvolvimento dos estudos, dos quantitativos e da estimativa de custos da fundação.

RESPONSÁVEL TÉCNICO:

Documento assinado digitalmente
 PEDRO AUGUSTO BARBOSA MARQUES
Data: 13/08/2026 17:55:59-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

PEDRO AUGUSTO BARBOSA MARQUES
Engenheiro Civil | CREA Nº 1014130590D-GO
Consórcio Gestor STCP-PROSUL

Goiânia, 13 de agosto de 2026.



ESTADO DE GOIÁS
SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO

RETORNO DE DILIGÊNCIA

RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

CONCORRÊNCIA Nº 089/2026

Processo: SISLOG nº **116989** · SEI nº 202500005032008.

Objeto: Execução da obra de construção da Policlínica Estadual de Mineiros/GO.

Impugnante: Balboa Engenharia e Comércio LTDA – CNPJ 38.827.294/0001-00.

Data da Impugnação: 08 de agosto de 2026.

1. DA TEMPESTIVIDADE E CABIMENTO

A impugnação foi protocolada em 10/08/2026. A sessão pública de abertura das propostas está designada para 28/08/2026. Nos termos do item 13.1 do Edital e do art. 164, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021, o prazo para impugnação encerra-se em 25/08/2026. Assim, a presente impugnação é tempestiva e foi regularmente recebida pelo Agente de Contratação.

2. DO RESUMO DAS ALEGAÇÕES

Em síntese, a impugnante (doc. SISLOG nº 504008) solicita os ajustes descritos na Recomendação de Diligência, a fim de atender aos pedidos formulados nos itens **a, b, c, e, f e g**.

Segue as providências:

a) Quanto ao item II: excluir a exigência de atestado específico de "estaca raiz" (Quadros 01 e 02) OU substituí-la por "execução de fundações profundas por estacas, por qualquer método executivo (raiz, hélice contínua, escavada, pré-moldada, Franki ou equivalente)", mantido quantitativo compatível em metros, de modo a preservar a competitividade sem perda de segurança técnica;

b) Subsidiariamente: admitir expressamente a subcontratação integral do serviço de fundações especiais a empresa especializada (compatibilizando os itens 14.1/14.2 com a Nota do Quadro 02), e estender a regra da Nota também à qualificação técnico-profissional do Quadro 01;

c) Retificar o item 18.7.1 do TR, eliminando o texto de rascunho e definindo, de forma clara, a regra de subcontratação das parcelas de relevância;

e) Retificar os itens 5.19, 7.5 - "c", 7.12.2 e a denominação do Anexo IV, substituindo "Projeto Executivo" por "Anteprojeto/Projeto Referencial";

f) Acolhida qualquer retificação que afete a formulação das propostas ou a habilitação, que se proceda à republicação com reabertura integral dos prazos (art. 55, § 1º, da Lei

14.133/2021; item 13.5 do Edital);

g) Resposta no prazo do art. 164, parágrafo único, da Lei 14.133/2021 e do item 13.2 do Edital.

3. DA ANÁLISE DO MÉRITO (FUNDAMENTAÇÃO TÉCNICA/LEGAL).

3.1. Da exigência de atestado específico de "Estaca Raiz" em Contratação Integrada com solução de Fundação em Aberto, referente aos itens 8.7.1 (Quadro 01), 8.7.2 (Quadro 02) do Edital e aos itens 13.3.2.2 e 13.4.2 do Termo de Referência. (pedido "a").

Conforme NOTA TÉCNICA N° 35/2026, elaborada pela equipe técnica da Goinfra:

"... além da estaca raiz, poderiam ser adotados outros métodos executivos de fundação profunda, desde que:

- sejam tecnicamente compatíveis com as condições geotécnicas evidenciadas no laudo de sondagem;*
- atendam às cargas estruturais do empreendimento;*
- observem as normas técnicas vigentes;*
- apresentem desempenho equivalente ou superior à solução inicialmente estudada.*

A adoção da estaca raiz como solução de referência para o pré-dimensionamento das fundações profundas decorreu da análise das informações geotécnicas disponíveis à época da elaboração dos documentos técnicos, especialmente dos resultados das sondagens SPT realizadas para a implantação da Policlínica.

Conforme o relatório de sondagem, o subsolo apresenta perfil geotécnico heterogêneo, apresentando incremento da resistência à penetração com a profundidade, além de ocorrência localizada de pedregulhos e camadas de maior resistência. As sondagens foram executadas até profundidades entre aproximadamente 17 m e 22 m, com níveis d'água registrados em diferentes profundidades.

Diante desse cenário, optou-se pela estaca raiz como solução de referência para o pré-dimensionamento, por se tratar de método de fundação profunda com elevada versatilidade executiva, adequado à execução em perfis de subsolo heterogêneos e capaz de proporcionar controle do processo de perfuração, inclusive diante da ocorrência de camadas de maior resistência identificadas nas sondagens.

A escolha também considerou as condições logísticas e operacionais inerentes à localização da obra no interior do Estado de Goiás, onde a disponibilidade e a mobilização de equipamentos especializados, mão de obra, insumos e assistência técnica devem ser consideradas na definição de uma solução de referência para planejamento e orçamento. Assim, a estaca raiz foi adotada por apresentar, no contexto analisado, uma solução tecnicamente viável e operacionalmente adequada para o desenvolvimento do pré-dimensionamento.

Embora existam outros métodos executivos de fundações profundas disponíveis no mercado, tais como estacas hélice contínua monitorada, escavadas, Strauss, pré-moldadas de concreto e metálicas, estes não foram adotados como solução de referência para o pré-dimensionamento, uma vez que demandam análises específicas relacionadas às condições geotécnicas locais, disponibilidade de equipamentos, logística de mobilização, processo executivo, interferências construtivas e custos de implantação.”

Assim sendo, a Goinfra definiu a estaca raiz como a solução de fundação mais adequada para este empreendimento, incorporando-a como referência técnica nos estudos preliminares e na elaboração do orçamento da obra.

Diante do exposto, essa área técnica **rejeita** a impugnação apresentada, mantendo-se a exigência de atestado específico de execução de **estaca raiz**, prevista nos itens 8.7.1 e 8.7.2 do Edital e nos itens 13.3.2.2 e 13.4.2 do Termo de Referência.

3.2. Da contradição sobre subcontratação e da admissão de subcontratação de fundações especiais (pedido “b e c”).

*A Nota constante do Quadro 02 estabelece que, para fins de comprovação da capacidade técnico-operacional, **serão aceitos atestados que contemplem parcelas executadas por terceiros**, desde que a licitante demonstre sua efetiva participação na execução dos respectivos serviços. Tal previsão está relacionada exclusivamente à comprovação da experiência pretérita da empresa e não se confunde com as condições de execução contratual.*

Quanto ao texto constante do item 18.7.1 do Termo de Referência, reconhece-se tratar-se de remanescente de edição textual que não altera o conteúdo material das disposições do edital, tampouco gera insegurança jurídica quanto à execução do objeto. A interpretação sistemática dos documentos do certame conduz ao entendimento de que a subcontratação de serviços especializados é permitida, observadas as condições editalícias e a responsabilidade integral da contratada pela perfeita execução da obra.

Dessa forma, não há contradição insanável nem restrição indevida à subcontratação, razão pela qual a impugnação, neste ponto, **não merece acolhimento**.

3.3. Das referências a “Projeto Executivo” inexistente (pedido “e”)

Quanto às referências a “**Projeto Executivo**”, esclarece-se que, por se tratar de **contratação integrada**, a elaboração e o desenvolvimento dos projetos básico e executivo serão de responsabilidade da contratada, conforme as disposições aplicáveis ao regime de contratação.

Dessa forma, recomenda-se o ajuste das referências constantes do Edital, quando necessário, para substituir a expressão “**Projeto Executivo**” por “**Anteprojeto/Projeto Referencial**”.

3.4. Da republicação e reabertura de prazos (pedido “f”)

Considerando os esclarecimentos e ajustes realizados nos itens 3.1 e 3.2, que **mantêm a exigência de atestado de execução de estaca raiz e a possibilidade de subcontratação de serviços, inclusive fundações em estaca raiz, limitada a 30% do valor total contratado**, não se verifica alteração das condições de habilitação ou de formulação das propostas.

Dessa forma, **não se faz necessária a republicação do Edital nem a reabertura dos prazos**, permanecendo válidos os prazos originalmente estabelecidos no instrumento convocatório.

3.5. Da resposta no prazo legal (pedido “g”)

A presente decisão é proferida **dentro do prazo legal**, nos termos do art. 164, parágrafo único, da Lei Federal nº 14.133/2021 e do item 13.2 do Edital, para a devida ciência à Impugnante e aos demais interessados.

GOIANIA, aos 13 dias do mês de agosto de 2026.



Documento assinado eletronicamente por **CARLOS ROBERTO SILVA SANTANA, Gerente**, em 13/08/2026, às 19:23, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



Documento assinado eletronicamente por **LORENA SILVA PEREIRA, Diretor (a)**, em 13/08/2026, às 20:00, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site **http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1** informando o código verificador **94404908** e o código CRC **58A37140**.



Referência: Processo nº 202500005032008



SEI 94404908

SOLICITAÇÃO DE IMPUGNAÇÃO Nº 1

Trata-se da licitação Concorrência Eletrônica nº 089/2026-GOINFRA, Contratação Sislog nº **116989**, Processo SEI nº **202500005032008** cujo objeto é a **Contratação integrada de empresa especializada para a elaboração de projetos básico e executivo de engenharia e a execução da obra para implantação da Policlínica de Mineiros.**

Questionamento de Licitante; VI - DOS PEDIDOS item d)

d) Retificar o item 4.2, "iv", do Edital, limitando a execução da garantia de proposta às hipóteses do art. 58, § 3º, da Lei 14.133/2021;

Resposta da Gerência de Licitação (LC-GELIC), subordinada à Diretoria de Licitações e Contratações (DLC):

A interpretação sistemática do edital e da Lei nº 14.133/2021 conduz à conclusão de que a expressão **“inclusive na fase de habilitação”** possui natureza explicativa, e não ampliativa.

A cláusula não cria uma terceira hipótese de execução da garantia. Permanecem limitadas as hipóteses às duas situações previstas no art. 58, § 3º:

Hipótese legal	Aplicação no edital
Recusa em assinar o contrato	Recusa injustificada do licitante vencedor, após convocação regular e dentro do prazo e das condições estabelecidas
Não apresentação dos documentos para a contratação	Omissão na apresentação de documentos indispensáveis à formalização da contratação, inclusive quando solicitados na fase de habilitação

A expressão questionada não permite que a Administração execute a garantia pela simples ocorrência de qualquer inabilitação. É indispensável que a não apresentação documental esteja relacionada à contratação, seja imputável ao licitante vencedor e impeça ou inviabilize a formalização do contrato, observadas as regras legais de diligência e saneamento.

Também não se pretende atribuir à garantia de proposta a natureza de penalidade automática para toda e qualquer irregularidade documental. Eventual decisão de execução deverá ser precedida da verificação concreta da conduta, da regular convocação ou solicitação do documento, da pertinência do documento para a contratação e da possibilidade de saneamento, quando cabível.

Nesse sentido, o art. 64 da Lei nº 14.133/2021 admite diligência para complementação de informações acerca de documentos já apresentados, atualização de documentos cuja validade tenha expirado após o recebimento das propostas e saneamento de erros ou falhas que não alterem a substância dos documentos e sua validade jurídica.

Da interpretação conforme a lei

A cláusula editalícia deve ser interpretada de forma sistemática e conforme a Lei nº 14.133/2021. A menção à fase de habilitação apenas esclarece o momento procedimental em que poderá ser constatada a ausência dos documentos necessários à contratação.

Em outras palavras, nem todo documento de habilitação será automaticamente considerado documento para contratação para fins de execução da garantia. A incidência da cláusula dependerá da existência de relação direta entre o documento não apresentado e a impossibilidade de formalização do contrato.

Por essa razão, a referência à fase de habilitação não deve ser aplicada de modo genérico ou irrestrito. Ela alcança apenas os documentos de habilitação cuja apresentação seja exigida do licitante vencedor e cuja ausência impeça a contratação, dentro dos limites do art. 58, § 3º.

Conclusão

Diante do exposto, conhece-se da solicitação impugnação nº 1, por ser tempestiva e adequada, e, no mérito, nega-se provimento ao pedido de alteração da redação do edital (**item d**), mantendo-se o texto, que a licitante requer retificação (**item 4.2, "iv"**).

Esclarece-se, contudo, para fins de interpretação e aplicação da cláusula, que:

1. a expressão “inclusive na fase de habilitação” possui caráter explicativo e não cria hipótese autônoma de execução da garantia de proposta;
2. a garantia somente poderá ser executada nas hipóteses previstas no art. 58, § 3º, da Lei nº 14.133/2021, isto é, diante da recusa em assinar o contrato ou da não apresentação dos documentos necessários à contratação;
3. a não apresentação de documento durante a fase de habilitação somente poderá ensejar a execução da garantia quando se tratar de documento exigido do licitante vencedor, indispensável à formalização da contratação, e sua ausência impedir a celebração do contrato;
4. não haverá execução automática da garantia por qualquer falha ou irregularidade documental, devendo ser observadas, quando cabíveis, as regras de diligência e saneamento previstas no art. 64 da Lei nº 14.133/2021; e
5. eventual execução da garantia dependerá da apuração concreta da conduta, da regular convocação ou solicitação do documento, da imputabilidade da omissão ao licitante e da inexistência de justificativa legítima para a não contratação.

Com esse esclarecimento, mantém-se a redação do edital (**item 4.2, "iv"**) por estar compatível com a finalidade e o conteúdo do art. 58, § 3º, da Lei nº 14.133/2021.

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 residia 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