



PROCESSO N.º : 180.621-1/2024
PRINCIPAL : CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA DE MATO GROSSO – CREA-MT
CONSULENTE : JUARES SILVEIRA SAMANIEGO – Presidente do CREA-MT
ASSUNTO : CONSULTA
RELATOR : CONSELHEIRO GUILHERME ANTONIO MALUF

RAZÕES DO VOTO

Preliminarmente, **ratifico** na íntegra a Decisão n.º 234/GAM/2025¹, publicada no Diário Oficial de Contas – DOC, em 1º/8/2025, edição n.º 3670², cujo teor admitiu a presente Consulta, em razão do preenchimento dos seus requisitos.

O Processo de Consulta é o mecanismo por meio do qual este Tribunal de Contas responde questionamentos acerca de interpretação e aplicação de dispositivos legais e regulamentares de matérias de sua competência, a fim de proporcionar segurança jurídica aos jurisdicionados, notadamente nas situações em que há divergência na interpretação ou aplicação de ato normativo.

No presente caso, o Consulente questionou a respeito da base de cálculo, da atualização e da restituição das garantias contratuais previstas tanto na Lei 8.666, de 21 de junho de 1993 (antiga Lei de Licitações e Contratos) quanto na Lei 14.133, de 1º de abril de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos).

Indagou, em síntese, se a garantia contratual deve ser ajustada ao saldo residual do contrato à medida que ocorrem pagamentos e aditivos; se pode ser exigido reforço ou substituição em razão de alterações contratuais; e, ainda, se é possível a restituição proporcional durante a execução.

Após análise da Secretaria Geral de Controle Externo (Segecex), da Secretaria de Normas, Jurisprudência e Consensualismo (SNJur), da Secretaria de Controle Externo (Secex) de Obras e Infraestrutura, do Consultor Jurídico Geral do TCE/MT, da Secretaria-Geral de Controle Externo, da Comissão Permanente de

¹ Doc. 635482/2025.

² Doc. 639608/2025





Normas, Jurisprudência e Consensualismo (CPNJur) e do Ministério Público de Contas (MPC), restou consolidado o entendimento, mediante a manifestação da CPNJur e do MPC, no sentido de que:

- nos contratos regidos pela Lei n.º 8.666/1993, a garantia contratual deve ser calculada a partir do valor atualizado do contrato, durante toda a sua vigência, conforme previsão expressa do art. 56, § 2º³.

- nos contratos regidos pela Lei nº 14.133/2021, a garantia deve ter como base de cálculo o valor inicial do contrato, nos termos do art. 98⁴, não havendo previsão legal para atualização em decorrência de aditivos.

Ressalto que a distinção entre os dois regimes jurídicos decorre da própria literalidade das normas. A Lei n.º 8.666/1993, em seu art. 56, § 2º, determinava expressamente que a garantia deveria ser atualizada nas mesmas condições do contrato, de modo que qualquer alteração de valor, por meio de aditivos ou reajustes, implicava a correspondente atualização da garantia prestada.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) é firme ao apontar como irregularidade a ausência dessa complementação, como se observa no Acórdão n.º 45/2024 – Plenário a seguir:

AUDITORIA. INOBSERVÂNCIA DA MANUTENÇÃO DO DESCONTO ORIGINAL CONTRATADO. ELEVAÇÃO DE MONTANTE CONTRATADO SEM O CORRESPONDENTE AUMENTO DA GARANTIA CONTRATUAL. COMPENSAÇÃO DE ACRÉSCIMOS E SUPRESSÕES DE SERVIÇOS. PRORROGAÇÃO CONTRATUAL SEM ANÁLISE DE VIABILIDADE ECONÔMICA. RAZÕES DE JUSTIFICATIVA SUFICIENTES. ARQUIVAMENTO.

14. Já o subitem 9.1.2 do Acórdão 2.554/2017-TCU-Plenário se originou da celebração do 5º Termo Aditivo do Contrato 18/SRH/CE/2013, com elevação do montante de R\$ 300.192.244,55 para R\$ 308.408.698,58, **sem atualização da garantia da execução**, descumprindo-se, logo, o art. 56, § 2º, da Lei 8.666/1993. TCU - RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA): 452024, Relator.: JHONATAN DE JESUS, Data de Julgamento: 17/01/2024. (Grifo nosso)

Resta evidenciada a correlação entre o valor atualizado do contrato e o

³ Art. 56. A critério da autoridade competente, em cada caso, e desde que prevista no instrumento convocatório, poderá ser exigida prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e compras.
(...)

⁴ § 2º A garantia a que se refere o caput deste artigo não excederá a cinco por cento do valor do contrato e terá seu valor atualizado nas mesmas condições daquele, ressalvado o previsto no parágrafo 3º deste artigo.

⁴ Art. 98. Nas contratações de obras, serviços e fornecimentos, a garantia poderá ser de até 5% (cinco por cento) do valor inicial do contrato, autorizada a majoração desse percentual para até 10% (dez por cento), desde que justificada mediante análise da complexidade técnica e dos riscos envolvidos.





valor da garantia, nos termos da Lei n.º 8.666/1993, constituindo requisito de validade e eficácia, cuja inobservância é passível de sanção.

Já a Lei n.º 14.133/2021, ao tratar do tema no art. 98, utilizou de forma clara a expressão “valor inicial do contrato” como base de cálculo do percentual da garantia, não reproduzindo a previsão da legislação revogada quanto à atualização proporcional.

Essa opção legislativa não pode ser desconsiderada pelo intérprete, sob pena de se criar obrigação não prevista em lei. Assim, por força do princípio da legalidade estrita, a Administração Pública deve adotar como parâmetro o valor inicial do contrato, não cabendo exigir atualização da garantia em decorrência de aditivos contratuais.

Esse entendimento, além de decorrer da literalidade das normas, também encontra respaldo na doutrina.

Joel de Menezes Niebuhr, em sua obra Licitação Pública e Contrato Administrativo, ao examinar a disciplina da garantia contratual, enfatiza que a Lei n.º 14.133/2021 rompeu com a lógica da legislação anterior ao estabelecer, em seu art. 98, que os percentuais de garantia incidem sobre o valor inicial do contrato, sem previsão de recomposição em caso de aditivos.

Para o autor, a opção legislativa foi consciente, situando-se em linha diametralmente contrária à do revogado § 2º do art. 56 da Lei n.º 8.666/1993, e deve ser aplicada em sua literalidade, sob pena de violação ao princípio da legalidade. Confira-se:

7.7 Desnecessidade de majoração da garantia em razão de alteração do valor do contrato

O revogado §2º do artigo 56 da Lei nº 8.666/1993 exigia claramente que o valor da garantia fosse atualizado no mesmo passo do valor do contrato: “A garantia a que se refere o caput deste artigo não excederá a cinco por cento do valor do contrato e terá seu valor atualizado nas mesmas condições daquele, ressalvado o previsto no parágrafo 3º deste artigo”.

Dessa forma, diante da Lei nº 8.666/1993, se o valor do contrato fosse alterado, por decorrência de aditivo contratual ou mesmo de reajuste, o contratado tinha a obrigação de atualizar ou complementar a garantia prestada. A Lei nº 14.133/2021 não reproduziu norma com conteúdo equivalente ou parecido, não há prescrição sobre a necessidade de atualizar as garantias. Soma-se que o artigo 98 da Lei nº 14.133/2021, ao dispor sobre os montantes a serem exigidos a título de garantia, determina que os limites máximos são, conforme o caso, de 5% ou 10% “[...] do valor inicial do contrato





[...]. Ou seja, o percentual da garantia é calculado sobre o valor inicial e não sobre o valor atualizado dele, em linha diametralmente contrária à da Lei nº 8.666/1993. NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação Pública E Contrato Administrativo. 7.ED. Belo Horizonte: Fórum, 2024.

Destaco que a redação do art. 98 da Lei n.º 14.133/2021 é inequívoca ao estabelecer que o percentual da garantia incidirá sobre o “valor inicial do contrato”. Ao não reproduzir a previsão de atualização da lei anterior, o legislador fez uma opção clara. Onde a lei não distingue, não cabe ao intérprete distinguir.

A expressão “valor inicial do contrato” refere-se ao montante fixado no momento da assinatura do ajuste, não abrangendo os acréscimos decorrentes de aditivos contratuais. Dessa forma, a opção legislativa foi por desvincular a garantia das flutuações do valor contratual, fixando-a com base no montante original da contratação.

Quanto à possibilidade de restituição proporcional da garantia, o entendimento consolidado é de que não se admite sua liberação antes da plena execução do contrato, sendo vedada a devolução de valores de forma proporcional ao andamento da execução.

Essa diretriz decorre tanto do art. 56, § 4º⁵, da Lei n.º 8.666/1993 quanto do art. 100⁶ da Lei n.º 14.133/2021, que condicionam a restituição à fiel execução do contrato ou à extinção por culpa exclusiva da Administração.

A finalidade da norma é clara, a garantia contratual não existe apenas para resguardar as etapas futuras da execução, mas sim para assegurar o adimplemento integral da obrigação, abrangendo inclusive eventuais danos ou vícios que possam ser constatados em etapas já concluídas, mas que só se revelem posteriormente.

Por essa razão, a jurisprudência e a doutrina destacam que a restituição proporcional enfraqueceria o instituto, esvaziando a proteção conferida à Administração e transferindo-lhe indevidamente os riscos da execução contratual.

A garantia contratual cumpre, portanto, função de resguardo integral,

⁵ § 4º A garantia prestada pelo contratado será liberada ou restituída após a execução do contrato e, quando em dinheiro, atualizada monetariamente.

⁶ Art. 100. A garantia prestada pelo contratado será liberada ou restituída após a fiel execução do contrato ou após a sua extinção por culpa exclusiva da Administração e, quando em dinheiro, atualizada monetariamente.





devendo permanecer válida até a entrega definitiva do objeto e a manifestação formal da Administração quanto ao seu recebimento, após eventual prazo de observação ou vistoria técnica.

Admitir a liberação fracionada da garantia poderia gerar situação paradoxal, em que a Administração se veria privada de meios de recomposição justamente diante de vícios ou prejuízos decorrentes de etapas já liquidadas, comprometendo o interesse público.

Assim, somente após a fiel execução e a comprovação da conformidade do objeto com as condições avençadas é que a garantia poderá ser liberada ou restituída ao contratado.

Tal interpretação também preserva a isonomia entre os licitantes, na medida em que todos se submetem às mesmas condições de risco e de cobertura durante a vigência contratual.

Além disso, reforça a impessoalidade e a moralidade administrativas, pois impede que a Administração, em caráter discricionário ou por conveniência momentânea, antecipe a devolução da garantia sem que o contrato tenha sido definitivamente cumprido.

No que tange à restituição proporcional da garantia, a interpretação restritiva decorre não apenas da literalidade do art. 56, § 4º, da Lei n.º 8.666/1993 e do art. 100 da Lei n.º 14.133/2021, mas também da própria finalidade do instituto, conforme entendimento exarado pelo TCU. Confira-se:

A garantia prestada pelo contratado será liberada ou restituída somente após a fiel execução do contrato ou após a sua extinção por culpa exclusiva da Administração. *Licitações & Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU / Tribunal de Contas da União. 5ª Edição, Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2024.*

A doutrina de Joel de Menezes Niebuhr elucida que a garantia contratual não se destina a acompanhar linearmente o percentual de execução do contrato, mas sim a resguardar integralmente a Administração contra eventuais danos que possam surgir até mesmo sobre parcelas já concluídas, razão pela qual não há espaço para devolução proporcional durante a execução:

Acentua-se que a garantia somente é restituída após a execução integral da





obrigação principal pelo contratado. A garantia não é restituída proporcionalmente ao montante do contrato executado. Por exemplo, não é porque o contratado executou 20% do contrato que ele deve receber de volta 20% do valor oferecido por ele a título de garantia.

A garantia visa fazer frente a prejuízos e danos causados à Administração pelo contratado na execução da avença. Ademais, ela é prestada em proporção pequena em relação ao valor total do contrato, em regra em 5% do valor inicial do contrato, em conformidade com o preceito do artigo 98 da Lei nº 14.133/2021. Logo, pode ocorrer que, no final da execução do contrato, o contratado produza dano de grande repercussão, que comprometa partes do contrato já executadas e que supere, inclusive, a importância dada em garantia. Por isso, a garantia somente é restituída ao final, depois de executado integralmente o contrato, ou melhor, depois que o contratado execute integralmente a sua obrigação principal. NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação Pública e Contrato Administrativo. 7. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024.

Por fim, importa destacar que tanto a Lei n.º 8.666/1993 quanto a Lei n.º 14.133/2021 vinculam expressamente a liberação da garantia ao recebimento definitivo do objeto, atualizado monetariamente quando prestada em dinheiro, o que demonstra o caráter objetivo e cogente da norma.

A regra, portanto, não admite exceções, devendo a Administração Pública zelar por sua observância estrita como forma de resguardar a legalidade, a segurança jurídica e, sobretudo, a proteção do erário.

No que se refere à substituição da garantia prevista no art. 124, II, “a”, da Lei n.º 14.133/2021, destaca-se que a legislação não confere ao contratado o direito de exigir tal alteração, tratando-se de faculdade da Administração, a ser exercida de forma motivada e condicionada ao atendimento do interesse público.

A redação legal é expressa ao afirmar que a substituição somente poderá ocorrer quando comprovadamente resultar em maior vantagem para a Administração, o que afasta qualquer interpretação que permita ao particular impor a adoção de outra modalidade de garantia ou utilizar o dispositivo como mecanismo de flexibilização contratual.

A alteração deve ser formalizada por termo aditivo, precedida de justificativa técnica que demonstre, de modo concreto, que a medida não reduz o nível de proteção originalmente conferido ao contrato, preservando a segurança da execução e a cobertura dos riscos inerentes à avença.

Assim, a Administração permanece vinculada ao dever de resguardar a





solidez da garantia e não está autorizada a admitir substituições que impliquem diminuição da liquidez, aumento da exposição a inadimplemento ou qualquer forma de mitigação das salvaguardas previstas no instrumento contratual, devendo sempre demonstrar que a modificação contribui efetivamente para o melhor atendimento do interesse público.

Ademais, ressalto a observação realizada pela CPNJur e recepcionada pelo MPC quanto ao fato de que a interpretação firmada neste processo em relação à atualização da garantia contratual sob a égide da Lei n.^º 14.133/2021 deve ser adotada com prudência, diante da possibilidade de evolução legislativa ou jurisprudencial que venha a alterar esse entendimento.

Neste contexto, adoto como fundamento deste voto a redação sugerida pela CPNJur e pelo MPC, por refletir adequadamente os princípios constitucionais da legalidade e da segurança jurídica.

DISPOSITIVO DO VOTO

Ante o exposto, **acolho** o Pronunciamento Conclusivo n.^º 28/2025 – CPNJUR⁷ e o Parecer Ministerial n.^º 2.817/2025⁸, da lavra do Procurador-geral de Contas Alisson Carvalho de Alencar e, com fulcro no art. 226, parágrafo único, do Anexo Único da Resolução Normativa n.^º 16/2021-TP (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso - RITCE/MT), **ratifico** a admissibilidade da presente Consulta formulada pelo Sr. Juarez Silveira Samaniego, Presidente do CREA-MT e, no mérito, **VOTO** no sentido de aprovar a seguinte ementa de Resolução de Consulta:

Llicitação. Contrato. Garantia. Base de cálculo. Lei nº 8.666/1993. Valor atualizado do contrato. Lei nº 14.133/2021. Valor inicial do contrato. Impossibilidade de restituição proporcional da garantia após a execução parcial do contrato.

1. Em contratos administrativos celebrados sob a regência da Lei nº 8.666/1993, o montante da garantia contratual deve ser calculado a partir do valor atualizado do contrato, durante toda a sua vigência, conforme previsão expressa do art. 56, § 2º, da referida norma.
2. Em contratos administrativos celebrados sob a regência da Lei nº 14.133/2021, o montante da garantia contratual deve ser calculado a partir do valor inicial do contrato, independentemente de eventuais atualizações contratuais, nos termos do art. 98 da referida norma.

⁷ Doc. 624583/2025.

⁸ Doc. 644778/2025.





3. Tanto sob a regência da Lei nº 8.666/1993 quanto da Lei nº 14.133/2021, durante a vigência da execução contratual, é vedada a liberação ou restituição da garantia proporcionalmente ao montante do contrato executado.
4. No que se refere à possibilidade de atualização da garantia contratual sob a égide da Lei nº 14.133/2021, recomenda-se cautela, cabendo eventual revisão desse entendimento mediante alteração legislativa ou consolidação jurisprudencial futura.
5. A substituição da garantia contratual, nos termos da Lei nº 8.666/93 (art. 65, II, "a") e da Lei nº 14.133/2021 (art. 124, II, "a"), somente pode ocorrer mediante celebração de termo aditivo ao contrato original e por acordo entre as partes, desde que comprovado o manifesto interesse público, devidamente justificado, sendo vedada a substituição com base no valor residual do contrato.

É como voto.

Tribunal de Contas de Mato Grosso, Cuiabá/MT, 5 de dezembro de 2025.

(assinatura digital)⁹
Conselheiro GUILHERME ANTONIO MALUF
Relator

⁹ Documento assinado por assinatura digital baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei nº 11.419/2006.

