



OBRAS PÚBLICAS
INTELIGENTES

DIÁRIO DE OBRA: DISSECANDO OS ACÓRDÃOS DO TCU SOBRE OBRAS PÚBLICAS

Edição 11 – A exequibilidade das propostas das obras e serviços
de engenharia

Acórdão 214/2025-Plenário | Relator:
MINISTRO JHONATAN DE JESUS





EMENTA DO ACÓRDÃO

(Feita pela equipe do Diário de obra)

O critério definido no art. 59, § 4º, da Lei 14.133/2021 conduz a uma presunção relativa de inexequibilidade de preços, devendo a Administração, nos termos do art. 59, § 2º, da referida lei, dar à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade de sua proposta.

O QUE VOCÊ PRECISA SABER ANTES DE LER O ACÓRDÃO

Antes de abordar o **Acórdão n.º 214/2025-Plenário**, é essencial compreender alguns conceitos fundamentais sobre o julgamento das propostas e inexequibilidade dos preços.

O QUE É A PROPOSTA NA LICITAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA?

A proposta é o documento formal apresentado pelo licitante (empresa ou pessoa interessada) no qual ele manifesta sua intenção de contratar com a Administração Pública, assumindo o compromisso de fornecer um bem, prestar um serviço ou realizar uma obra de acordo com as condições e exigências estabelecidas no edital.

Depende do tipo de licitação e do objeto contratado, mas geralmente inclui:

- Preço (unitário e/ou global);
- Prazo de execução ou entrega;
- Condições de pagamento;
- Declaração de que cumpre as exigências do edital;
- Detalhamento técnico do objeto proposto (ex: memória de cálculo, metodologia, cronograma);
- Em alguns casos, atestados de capacidade técnica.



JULGAMENTO DAS PROPOSTAS

O julgamento das propostas em um processo licitatório é regido por normas que visam garantir a exequibilidade e a conformidade das propostas apresentadas. O art. 59, da Lei n.º 14.133/21, define os critérios para a desclassificação das propostas e estabelece procedimentos específicos para verificar a viabilidade e a conformidade dos preços ofertados.

Assim, serão desclassificadas as propostas que: a) contiverem vícios insanáveis; b) não obedecerem às especificações técnicas pormenorizadas no edital; c) apresentarem preços inexequíveis ou permanecerem acima do orçamento estimado para a contratação; d) não tiverem sua exequibilidade demonstrada, quando exigido pela Administração; e) apresentarem desconformidade com quaisquer outras exigências do edital, desde que insanável.

O QUE FALA A LEI N.º 14.133/21?

O art. 59, inciso III, da Lei n.º 14.133/21, determina que serão desclassificadas as propostas que “apresentarem preços inexequíveis ou permanecerem acima do orçamento estimado para a contratação”. Caso seja aferido que o lance é manifestamente inexequível, com o potencial de comprometer, restringir ou frustrar a competitividade da licitação, “o agente de contratação pode excluí-lo, de forma a resguardar a Administração de eventual comprometimento da busca pela proposta mais vantajosa”.

O art. 59, § 3º, determinou que, no caso de obras e serviços de engenharia e arquitetura, para efeito de avaliação da exequibilidade e de sobrepreço, serão considerados não apenas o preço global, mas também os quantitativos e os preços unitários tidos como relevantes, observado o critério de aceitabilidade de preços unitário e global a ser fixado no edital, conforme as especificidades do mercado correspondente.



No § 4º, foi estabelecido que “no caso de obras e serviços de engenharia, serão consideradas inexequíveis as propostas cujos valores forem inferiores a 75% (setenta e cinco por cento) do valor orçado pela Administração”. Nesse caso, as propostas serão desclassificadas, nos termos do art. 59, III, da Lei n.º 14.133/21, que determina a desclassificação de propostas com preços inexequíveis.

O inciso IV do art. 59 permite ao licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade de sua proposta antes de sua desclassificação, caso ela pareça inexequível à primeira vista.

O QUE FALA A IN SEGES/ME 73/2022?

No caso de bens e serviços em geral, o procedimento previsto no art. 34, caput e parágrafo único, da IN Seges/ME 73/2022, permite ao licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade de sua proposta antes de sua desclassificação:

Art. 34. No caso de bens e serviços em geral, é indício de inexequibilidade das propostas valores inferiores a 50% (cinquenta por cento) do valor orçado pela Administração.

Parágrafo único. A inexequibilidade, na hipótese de que trata o caput, só será considerada após diligência do agente de contratação ou da comissão de contratação, quando o substituir, que comprove:

- I - que o custo do licitante ultrapassa o valor da proposta; e
- II - inexistirem custos de oportunidade capazes de justificar o vulto da oferta.

Não há referência expressa na aplicação desse procedimento para obras e serviços de engenharia. No art. 33 da citada IN, repete-se a redação legal do art. 59, § 4º da Lei n.º 14.133/21: “No caso de obras e serviços de engenharia, serão consideradas inexequíveis as propostas cujos valores forem inferiores a 75% (setenta e cinco por cento) do valor orçado pela Administração”.



DISSECANDO O ACÓRDÃO

O Tribunal de Contas da União (TCU) analisou as possíveis irregularidades ocorridas na Contratação Direta n.º 90002/2024, promovida pelo Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas (TRE-AM) para contratação de serviço técnico-especializado com vistas à elaboração dos projetos de arquitetura e engenharia, em plataforma BIM, para reforma e ampliação do prédio sede do cartório eleitoral de Borba/AM-15ª Zona Eleitoral, com valor estimado de R\$ 48.774,00.

O QUE ESTAVA EM JOGO?

Nesse acórdão, o julgado girou em torno da regularidade e legalidade dos procedimentos adotados na dispensa de licitação, definindo acerca da exequibilidade dos preços envolvendo no âmbito da contratação direta promovida pelo TRE-AM para a elaboração de projetos de arquitetura e engenharia para reforma e ampliação do cartório da 15ª Zona Eleitoral de Borba/AM.

A questão central girava em torno de possíveis irregularidades nessa norma, incluindo:

1. Desclassificação automática de propostas com preço inferior a 75% do valor estimado, sem permitir a demonstração de exequibilidade, contrariando entendimento recente do TCU;
2. Falta de critérios objetivos de desempate, o que comprometeu a lisura e transparência do julgamento;
3. Convocação inadequada de licitantes para envio de documentos de habilitação por e-mail, em desconformidade com os princípios da publicidade e vinculação ao edital.



O PROBLEMA PRINCIPAL: DESCLASSIFICAÇÃO AUTOMÁTICA DE PROPOSTAS COM PREÇO INFERIOR A 75% DO VALOR ESTIMADO

O problema principal identificado no julgado foi a desclassificação automática de propostas com preço inferior a 75% do valor estimado, sem permitir a demonstração de exequibilidade.

COMO ERA NA LEI N.º 8.666/93?

A Súmula 262 do TCU, editada sob a égide da Lei n.º 8.666/93, dispõe que *“O critério definido no art. 48, inciso II, § 1º, alíneas “a” e “b”, da Lei n.º 8.666/93 conduz a uma presunção relativa de inexequibilidade de preços, devendo a Administração dar à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade da sua proposta”*.

Para ela, o critério legal conduz a uma presunção relativa de inexequibilidade de preços, devendo a Administração dar à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade da sua proposta.

No mesmo sentido, o Superior Tribunal de Justiça ao definir que *“a presunção de inexequibilidade deve ser considerada relativa, podendo ser afastada, por meio da demonstração, pelo licitante que apresenta a proposta, de que esta é de valor reduzido, mas exequível”* (STJ, REsp n.º 965.839/SP, relatora Ministra Denise Arruda, Primeira Turma, julgado em 15/12/2009, DJe de 2/2/2010).

QUAL FOI A PRIMEIRA IMPRESSÃO DO TCU NO ÂMBITO DA LEI N.º 14.133/21?

O TCU, no Acórdão n.º 2198/2023, de relatoria do Ministro Antônio Anastasia, decidiu no sentido de que a inexequibilidade do art. 59, § 4º, ao tratar de licitação para contratação de obras e serviços de engenharia, é absoluta, o que indica que as propostas abaixo do percentual de 75% do valor orçado devem ser diretamente desclassificadas, sem necessidade de procedimentos adicionais de aferição da exequibilidade.



Vejamos trecho do acórdão:

[...] VISTOS e relacionados estes autos de representação formulada por Arquimedes Engenharia Civil Ltda. em face de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 2/2023, regido pela Lei 14.133/2021, sob a responsabilidade do Sítio Roberto Burle Marx - Iphan (localizado no Município do Rio de Janeiro - RJ), cujo objeto é a contratação de empresa de engenharia para prestação de serviços de recuperação do Sombrial Graziela Barroso - 1ª etapa/fase 1: recuperação de muro externo, com orçamento estimado em R\$ 649.861,94;

Considerando que a representante se insurge, em suma, contra a desclassificação de seu lance, que teria sido inferior ao mínimo de 75% definido para lances exequíveis, sem que tenha havido diligência para demonstrar a sua exequibilidade;

Considerando que o § 4º do art. 59 da Lei 14.133/2021 estabelece que, "No caso de obras e serviços de engenharia, serão consideradas inexequíveis as propostas cujos valores forem inferiores a 75% (setenta e cinco por cento) do valor orçado pela Administração";

Considerando que serão desclassificadas as propostas que apresentarem preços inexequíveis (art. 59, inciso III, da Lei 14.133/2021);

Considerando que, neste caso, não há que se cogitar da realização de diligências para aferir a inexequibilidade, pois o lance abaixo daquele percentual de 75% já é identificado pela própria Lei como inexequível, devendo a proposta ser desclassificada; e

Considerando os pareceres uniformes exarados pela Unidade de Auditoria Especializada em Contratações às peças 8-9;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento no art. 143, III, do RI/TCU, em:

a) conhecer da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la improcedente;

b) indeferir o pedido de medida cautelar;

c) comunicar a prolação do presente Acórdão ao Sítio Roberto Burle Marx - Iphan e à representante; e

d) arquivar os presentes autos, nos termos do art. 250, I, c/c art. 169, V, do Regimento Interno/TCU. [...].



O QUE VEM PREVALECENDO?

Nos julgados mais recentes, o TCU firmou entendimento no sentido de que o art. 59, § 4º, da Lei 14.133/2021 conduz a uma presunção relativa de inexequibilidade de preços, devendo a Administração conceder à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade da sua proposta.

Vejamos os acórdãos: 1. TCU, Acórdão n.º 803/2024-Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler; 2. TCU, Acórdão n.º 465/2024-Plenário, Relator Ministro Augusto Sherman; 3. TCU, Acórdão n.º 2088/2024-Segunda Câmara, Relator Ministro Augusto Nardes.

CONCLUSÕES DO TCU

O TCU concluiu que o §4º do art. 59 da Lei 14.133/2021 impõe apenas presunção relativa de inexequibilidade, e não absoluta, o que impõe à administração o dever de permitir a demonstração de exequibilidade antes de desclassificar.

CONCLUSÃO

O Tribunal de Contas da União (TCU) analisou as possíveis irregularidades ocorridas na Contratação Direta n.º 90002/2024, promovida pelo Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas (TRE-AM) para contratação de serviço técnico-especializado com vistas à elaboração dos projetos de arquitetura e engenharia, em plataforma BIM, para reforma e ampliação do prédio sede do cartório eleitoral de Borba/AM-15a Zona Eleitoral, com valor estimado de R\$ 48.774,00.

O TCU concluiu que o §4º do art. 59 da Lei 14.133/2021 impõe apenas presunção relativa de inexequibilidade, e não absoluta, o que impõe à administração o dever de permitir a demonstração de exequibilidade antes de desclassificar.