



**PARECER JURÍDICO**

**Procedimento Licitatório nº. 114/2024**

**Pregão Eletrônico nº. 031/2024**

**Objeto:** Contratação de empresa para a execução de serviços de extensão de redes elétricas de baixa tensão (BT) e média tensão (MT), com fornecimento de materiais, equipamentos e mão de obra, em atendimento a pedido da Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos.

**1 – RELATÓRIO:**

O procedimento licitatório acima identificado foi encaminhado a esta Procuradoria Municipal para que seja emitido Parecer Jurídico acerca de um Recurso Administrativo interposto pela licitante GRAD21 CONSTRUÇÕES LTDA., inscrita no CNPJ sob o nº. 23.672.526/0001-13, no qual ela alega ser inexequível o valor da proposta vencedora, apresentada pela empresa Ecológica Serviços e Empreendimentos Ltda, uma vez que este teria se situado abaixo do percentual de 75% (setenta e cinco) por cento do valor orçado pela Administração, conforme estabelecido no § 4º do art. 59 da Lei nº. 14.133/2021.

Em razão disso, pugnou pela desclassificação da proposta apresentada pela empresa Ecológica Serviços e Empreendimentos Ltda. e, conseqüentemente, pugna para que seja classificada a melhor proposta exequível subsequente.

Houve apresentação de Contrarrazões por parte da empresa Ecológica Serviços e Empreendimentos Ltda., nas quais esta argumentou, basicamente, que a questão relativa à inexequibilidade de propostas deve ser feita



com cautela, haja vista que a formação dos preços depende de uma série de requisitos que variam de empresa para empresa.

Em razão disso, pleiteou pelo não-provimento do recurso e, alternativamente, pela abertura de prazo para apresentação de esclarecimentos sobre a exequibilidade da proposta apresentada, conforme estabelecido no art. 59, § 2º, da Lei nº. 14.133/2021 ou até mesmo que lhe fosse exigida a denominada "garantia adicional" prevista no § 5º deste mesmo dispositivo legal.

É o relatório, no necessário.

## 2 – FUNDAMENTAÇÃO:

Inicialmente, deve se estabelecer, desde já, que o objeto licitado deve ser classificado como sendo "**serviço comum de engenharia**", uma vez que ele se enquadra, à perfeição, nos conceitos estabelecidos no art. 6º, inciso XXI, alínea "a", já que somente pode ser executado por empresas do ramo da engenharia.

Diante disso, conforme consta das razões recursais apresentadas pela Recorrente Grad21 Construções Ltda, a questão suscitada – suposta inexecuibilidade dos preços ofertados - deve ser analisada de acordo com os ditames contidos nas disposições do art. 59 da Lei nº. 14.133/2021.

Outro ponto que deve ser destacado é o de que além da proposta apresentada pela licitante Ecológica Serviços e Empreendimentos Ltda. ter se situado em patamar inferior a 75% (setenta e cinco por cento) do valor orçado, a segunda melhor proposta, de autoria da empresa Stoa Soluções e Energia Ltda., também ficou em patamar abaixo desse limite, sendo certo, portanto, que a proposta da Recorrente, restou classificada em terceiro lugar.



Diante disso, tem-se que, a solução a que chegaremos ao final deste Parecer deverá necessariamente, ser aplicada também à proposta da empresa Stoa Soluções e Energia Ltda.

Feitas as considerações iniciais, o mérito da questão deve ser analisado.

A questão relativa à exequibilidade ou não das propostas sempre foi objeto de várias controvérsias no âmbito tanto dos Tribunais de Contas da União e dos Estados, quanto, também, junto ao Poder Judiciário.

A Lei 8.666/93, que foi expressamente revogada pela Lei nº. 14.133/2021 tratava do tema em seu art. 48, inciso II, que determinava a desclassificação das propostas com preços manifestamente inexequíveis, assim considerados aqueles que não tivessem demonstrada a sua viabilidade através de documentação comprobatória de que os custos dos insumos eram coerentes com os de mercado e que os coeficientes de produtividade eram compatíveis com a execução do objeto do contrato, condições essas, necessariamente especificadas no ato convocatório da licitação.

Estabelecia, ainda, estabelecia, no § 1º, que seriam "manifestamente inexequíveis, no caso de licitações de menor preço para obras e serviços de engenharia, as propostas cujos valores sejam inferiores a 70% (setenta por cento) do menor dos seguintes valores: a) média aritmética dos valores das propostas superiores a 50% (cinquenta por cento) do valor orçado pela administração, ou b) valor orçado pela administração".

A interpretação desses dispositivos pelo TCU conduziu à edição da **Súmula 262**, nos seguintes termos:



*"O critério definido no art. 48, inciso II, § 1º, alíneas 'a' e 'b', da Lei nº 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".*

Ao examinar a nova disciplina trazida ao tema pela nova Lei de Licitações e Contratos, o Tribunal de Contas da União – TCU, inicialmente, adotou **entendimento contrário** àquele consubstanciado na citada Súmula 262.

Com efeito, o Acórdão nº. 2.198/2023 (Plenário, rel. Min. Antonio Anastasia, j. 25.10.2023), apreciou representação que questionava a desclassificação de lance em pregão regido pela Lei 14.133. O objeto do certame consistia na "Contratação de empresa de engenharia para prestação de serviços de Recuperação do Sombrial Graziela Barroso – 1ª etapa/fase 1: recuperação do muro externo, no Sítio Roberto Burle Marx".

Consta da decisão que o valor ofertado era inferior ao mínimo de 75% definido para lances exequíveis. Segundo a representante, a desclassificação teria sido ilegal porque a Administração não promoveu diligência para aferir concretamente se o valor seria ou não exequível.

Todavia, o acórdão considerou que, diante do inc. III e do § 4º do art. 59 da Lei 14.133, "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". Cabe destacar que o acórdão não fez referência às regras do inc. IV e do § 2º do art. 59 da Lei 14.133. Tampouco aludiu ao entendimento da Súmula 262 do TCU. Tratou-se, portanto, de decisão isolada – o que se confirma a partir da análise de acórdãos posteriores, proferidos em 2024.

O Acórdão nº. 465/2024 (Plenário, rel. Min. Augusto Sherman, j. 20.3.2024) examinou atos praticados em concorrência regida pela Lei 14.133,



voltada à contratação de serviço especial de engenharia para a "realização de planejamento, levantamentos, ensaios e a elaboração dos projetos executivos de engenharia, arquitetura e documentações legais, referentes à construção do Campus definitivo da Unidade Acadêmica de Belo Jardim (UABJ) da UFRPE".

As dezessete primeiras colocadas (das trinta e uma empresas participantes) tiveram suas propostas desclassificadas por suposta inexecuibilidade, ante a oferta de valores inferiores a 75% do orçamento estimado pela Administração.

A representação formulada ao TCU questionava a ausência de realização de diligências para aferir concretamente a (in)execuibilidade. No entanto, antes mesmo da intervenção do TCU, a Administração retomou a fase de julgamento das propostas e promoveu as referidas diligências. Como a irregularidade foi sanada, a representação foi considerada prejudicada por perda de objeto.

De todo modo, o acórdão teceu considerações relevantes sobre a questão jurídica envolvida. Destacou a necessidade de uma interpretação sistemática dos §§ 2º e 4º do art. 59, de modo a garantir aos licitantes a oportunidade de demonstrar a execuibilidade de suas propostas. Segundo a decisão:

*"(...) eventual valor muito inferior ao que foi previsto pela Administração no orçamento-base da licitação não é, por si só, indicador absoluto de inexecuibilidade da proposta, haja vista, por exemplo, a possibilidade de que referido valor orçado contenha equívocos ou a licitante consiga demonstrar sua capacidade de executar o objeto no valor por ela proposto".*

O acórdão também constatou, no caso examinado, uma diferença substancial entre o valor mínimo aceitável (75% do orçamento estimado) e a mediana das propostas desclassificadas. A partir disso, destacou a possibilidade de o próprio orçamento-base da licitação ser incompatível com os preços de mercado:



*"No caso concreto, verifico que, além do grande número de desclassificações por suposta inexequibilidade, ocorreu também uma diferença substancial de quase 27% entre o valor mínimo aceitável arbitrado pela UFRPE e a mediana das propostas desclassificadas. Referida diferença chama a atenção e induz o questionamento de que é possível que o orçamento-base da licitação esteja superavaliado".*

Além disso, o acórdão ressaltou que a oferta de valor mais reduzido em licitação pode decorrer de uma estratégia empresarial legítima, que não necessariamente implica a inexequibilidade da proposta:

*"(...) o Tribunal, em sua jurisprudência (Acórdãos 325/2007, 3092/2014, ambos do Plenário), apresentou exemplos de estratégias comerciais que podem levar uma empresa a reduzir sua margem de remuneração incluída em sua proposta de preços, a saber: (i) interesses próprios da empresa em quebrar barreiras impostas pelos concorrentes no mercado; ou (ii) incrementar seu portfólio; ou ainda (iii) formar um novo fluxo de caixa advindo do contrato. Em outras palavras, ainda que a proposta da licitante tenha sido inferior ao patamar de 75% do valor orçado pela Administração, a empresa pode ter motivos comerciais legítimos para fazê-lo, cabendo à Administração perquiri-los, dando oportunidade ao licitante para demonstrar a exequibilidade do valor proposto".*

A partir desses fundamentos, o TCU reafirmou o entendimento da Súmula 262, reconhecendo que idêntico raciocínio pode ser aplicado à Lei 14.133:

*"Considerando ser esse um possível leading case em que se debate o tema, julgo oportuno que, em acréscimo à proposta da unidade técnica, se dê ciência à UFRPE que o critério definido no art. 59, § 4º, da Lei 14.133/2021 conduz a uma presunção relativa de inexequibilidade de preços, devendo a Administração dar à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade de sua proposta, nos termos do art. 59, § 2º, da mesma lei".*



Desde então, outros acórdãos têm adotado essa mesma solução, podendo ser citados os seguintes: Acórdão 2.088/2024 (2ª Câmara, rel. Min. Augusto Nardes, j. 2.4.2024) e Acórdão 803/2024 (Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler, j. 24.4.2024).

Portanto, atualmente, tem prevalecido o entendimento de que o critério da Lei 14.133 conduz a uma **presunção relativa de inexequibilidade**, tal como ocorria no âmbito da Lei 8.666.

Além disso, a Lei 14.133/2021 não se limita a prever um critério objetivo para aferição da inexequibilidade das propostas referentes a obras e serviços de engenharia (art. 59, § 4º), uma vez que também contempla regras que atribuem à Administração o poder-dever de promover diligências relacionadas à avaliação das propostas – inclusive na hipótese do referido § 4º.

O inc. IV do art. 59 determina a desclassificação das propostas que "não tiverem sua exequibilidade demonstrada, quando exigido pela Administração", e o § 2º do art. 59 acrescenta que "A Administração poderá realizar diligências para aferir a exequibilidade das propostas ou exigir dos licitantes que ela seja demonstrada, conforme disposto no inciso IV do *caput* deste artigo".

Essas duas regras confirmam que **a presunção de inexequibilidade** prevista no § 4º do art. 59 **é relativa**.

A oferta de preço inferior a 75% do orçamento estimado não implica a desclassificação automática da proposta. Apenas atribui ao licitante o ônus de comprovar a exequibilidade do valor proposto. A diligência deve ser realizada justamente para aferir se a presunção legal de inexequibilidade pode ser afastada.



De modo genérico, isso envolve a solicitação de esclarecimentos e documentos adicionais sobre a formação do preço. O licitante pode demonstrar, por exemplo, que dispõe de condições favoráveis para a execução adequada do objeto contratual mesmo com preço inferior a 75% do orçamento estimado.

Resta, pois, devidamente afastada a hipótese de desclassificação automática das propostas apresentadas pelas licitantes Ecológica Serviços e Empreendimentos Ltda. e Stoa Soluções e Energia Ltda., conforme pleiteado parcialmente pela Recorrente Grad21 Construções Ltda.

Cabem aqui algumas outras considerações a respeito do assunto, isso porque, muito embora a licitante recorrida tenha feito alusão à existência de uma "**planilha de custos**" que estaria anexada a este documento, o fato é que foram juntados apenas uma série de fotografias de materiais constantes de seu estoque, além de inúmeras notas fiscais relativas a aquisição de diversos equipamentos que seriam utilizados na execução do objeto licitado.

Em outras palavras, a referida planilha de custos não consta dos documentos anexados às suas contrarrazões recursais. A rigor, o que se está querendo dizer é a que a licitante Ecológica Serviços e Empreendimentos Ltda, pelo menos neste momento, **não conseguiu demonstrar a exequibilidade de sua proposta.**

Diante disso, entendemos que ela deve ser devidamente **intimada** para que, no prazo máximo de 05 (cinco) dias úteis, apresente uma planilha de custos capaz de comprovar a mencionada exequibilidade de sua proposta.

Neste mesmo sentido deve ser também intimada a licitante autora da proposta classificada em segundo lugar – Stoa Soluções e Energia Ltda. – para que, querendo, também apresente uma planilha de custos apta a demonstrar a



# PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTOS DUMONT <sup>9</sup>

**Estado de Minas Gerais**

*"Terra do Pai da Aviação"*

exequibilidade de sua proposta, uma vez que esta também ficou abaixo do limite de 75% (setenta e cinco por cento) do valor orçado pela Administração Municipal.

Caso estes documentos sejam apresentados, a Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos deverá proceder à verificação das planilhas de custo, emitindo documento que ateste se as propostas são ou não exequíveis.

Feito isso, deve o presente procedimento licitatório ser novamente encaminhado a esta Procuradoria Municipal para a emissão de um parecer final e conclusivo a respeito do assunto em comento.

É, neste sentido, s.m.j, o Parecer.

**Francisco de Assis Belgo**  
Procurador Geral do Município  
Santos Dumont - MG

**FRANCISCO DE ASSIS BELGO**

Procurador Geral do Município