

EDUARDO LUCHESI

Sociedade de Advogados

Parecer Individual nº 44/2026

Consulente: Prefeitura Municipal de Cidreira, RS.

Data: 05/10/26

Responsável Técnico: Eduardo Luchesi.

Consulente: Carlos Eduardo Martinez. Procurador jurídico.

Resumo: Garantia adicional. 85% do valor do lance x proposta. Metodologia de cálculo. Considerações.

Consulta:

O consulente solicita análise do que segue: *Encaminho, para análise dessa Assessoria Jurídica Externa, a petição apresentada pela empresa Terraplanagem Kruger Ltda., referente ao Pregão Eletrônico nº 013/2026 - Processo Licitatório 1Doc nº 316/2026, especificamente quanto aos Lotes 02 e 03.*

A empresa solicita manifestação formal acerca da base de cálculo e do valor da garantia adicional prevista no art. 59, § 5º, da Lei Federal nº 14.133/2021, diante de divergência quanto à interpretação dos itens 5.5.1 e 12.1 do Edital. A petição apresenta, ainda, cálculos distintos para a garantia adicional e fundamentação baseada, entre outros elementos, no Manual de Licitações e Contratos do TCU e na Instrução Normativa DNIT nº 8/2025.

Diante disso, solicitamos a análise jurídica da matéria e a emissão de parecer, especialmente quanto:

à interpretação e aplicação do art. 59, § 5º, da Lei nº 14.133/2021 ao caso concreto;

à compatibilidade da redação dos itens 5.5.1 e 12.1 do Edital com o referido dispositivo legal;

à correção da metodologia de cálculo apresentada pela empresa para a garantia adicional;

aos valores indicados para os Lotes 02 e 03, considerando as duas interpretações apresentadas na petição;

à possibilidade jurídica de acolhimento do pedido de esclarecimento e confirmação formal dos valores;

à necessidade de eventual encaminhamento de resposta fundamentada à

EDUARDO LUCHESI

Sociedade de Advogados

licitante;

à possibilidade de prorrogação ou suspensão do prazo para apresentação da garantia adicional, tendo em vista que a empresa informa que o prazo de habilitação se encerra em 06/10/2026 às 10h.

A manifestação da Assessoria é necessária para subsidiar a decisão administrativa e assegurar a adequada condução do procedimento licitatório, especialmente diante do impacto financeiro apontado pela empresa e da necessidade de definição do valor da garantia antes da emissão da respectiva apólice. A petição informa, inclusive, diferença de R\$ 942.607,65 entre as duas bases de cálculo discutidas.

Solicitamos, portanto, a gentileza de proceder à análise da petição anexa e emitir parecer jurídico quanto aos questionamentos apresentados e às providências administrativas cabíveis.

Acostou documentação.

A empresa Kruger Terraplanagem apresentou os seguintes pedidos¹ com a seguinte memória de cálculo:

¹ Diante do exposto, a TERRAPLANAGEM KRUGER LTDA. requer, como objeto principal desta manifestação: a) o recebimento e a juntada deste requerimento e dos Anexos I e II ao Processo Licitatório 1Doc nº 316/2026, com ciência nos Lotes 02 e 03; b) pronunciamento formal e fundamentado sobre a interpretação adotada pelo Município para o art. 59, § 5º, da Lei nº 14.133/2021, em conjunto com os itens 5.5.1 e 12.1 do Edital; c) a confirmação expressa do valor exato da garantia adicional a ser apresentada em cada lote, para que a seguradora possa emitir a apólice sem risco de insuficiência ou excesso de cobertura; d) que, na análise, seja considerada a necessidade de interpretar o Edital em conformidade com a Lei Federal nº 14.133/2021, especialmente porque o próprio instrumento convocatório declara que a exigência se dá “nos termos do art. 59, § 5º”; e) que sejam considerados, como referências interpretativas oficiais, o Manual “Licitações e Contratos” do TCU, tópico 5.4.4 e Quadro 253 e a Instrução Normativa nº 8/2025 do DNIT; f) caso o Município conclua pela base de 85% do orçamento, que sejam confirmados os valores de R\$ 124.611,78 para o Lote 02 e R\$ 12.995,80 para o Lote 03; g) caso a Administração mantenha a diferença integral entre 100% do orçamento e as propostas, que a decisão indique expressamente os fundamentos jurídicos dessa interpretação e confirme os valores exigidos de R\$ TERRAPLANAGEM KRUGER LTDA. | CNPJ 60.731.011/0001-73 | 6 872.282,43 para o Lote 02 e R\$ 207.932,80 para o Lote 03, de modo a permitir a adequada contratação do seguro garantia; h) se necessário, o encaminhamento do tema à Assessoria Jurídica do Município, sem prejuízo da continuidade da análise dos demais documentos de habilitação.

EDUARDO LUCHESI

Sociedade de Advogados

5. DA MEMÓRIA DE CÁLCULO E DOS VALORES A SEREM CONFIRMADOS

A diferença entre as duas leituras produz impacto material expressivo na importância assegurada. Considerados os valores finais aceitos no certame:

Base de cálculo	Lote 02	Lote 03
Orçamento estimado	R\$ 4.984.471,00	R\$ 1.299.580,00
Proposta final	R\$ 4.112.188,57	R\$ 1.091.647,20
85% do orçamento	R\$ 4.236.800,35	R\$ 1.104.643,00
Diferença integral orçamento – proposta	R\$ 872.282,43	R\$ 207.932,80
Diferença entre 85% do orçamento – proposta	R\$ 124.611,78	R\$ 12.995,80

Pela leitura operacionalizada pelo Manual do TCU e pela Instrução Normativa nº 8/2025 do DNIT, os valores a garantir seriam R\$ 124.611,78 no Lote 02 e R\$ 12.995,80 no Lote 03, totalizando R\$ 137.607,58.

Pela leitura de diferença integral indicada verbalmente pelo Município e reproduzida na redação editalícia, os valores seriam R\$ 872.282,43 e R\$ 207.932,80, totalizando R\$ 1.080.215,23.

A diferença entre as duas bases alcança R\$ 942.607,65 em importância assegurada. Essa diferença interfere diretamente na análise de crédito das seguradoras, na disponibilidade de limite e na própria possibilidade prática de emissão da apólice, razão pela qual a confirmação administrativa do valor não é questão meramente teórica.

Para solucionar a indagação proposta, é fundamental destacar o conteúdo da regra contida no art. 59, § 5º, da Lei nº 14.133/21:

“Art. 59. (...).

§ 5º Nas contratações de obras e serviços de engenharia, será exigida garantia adicional do licitante vencedor cuja proposta for inferior a 85% (oitenta e cinco por cento) do valor orçado pela Administração, equivalente à diferença entre este último e o valor da proposta, sem prejuízo das demais garantias exigíveis de acordo com esta Lei.”
(Destacamos.)

Diante de propostas extremamente audaciosas do ponto de vista financeiro, a Lei nº 14.133/21 permitiu que a Administração exigisse garantia complementar nas licitações de obras e serviços de engenharia. A regra se aplica aos casos em que a oferta vencedora do certame for inferior a 85% do valor orçado pela Administração e, de acordo com a literalidade da lei, o valor da garantia complementar deverá ser equivalente à diferença havida entre o valor orçado e o da proposta que constituirá o contrato.

Sobre o tema, vale citar:

“55357 - Julgamento das propostas - Obras e serviços de engenharia - Condições especiais

Por ocasião do julgamento das propostas em licitações para contratação de obras e serviços de engenharia, a Lei nº 14.133/2021 impõe a observância de alguns procedimentos específicos. Nesse sentido, uma vez adotado o modo de disputa aberto ou a combinação dos modos de disputa aberto e fechado, o licitante mais bem classificado ao final da fase de disputa deverá encaminhar as planilhas com indicação dos quantitativos e dos custos unitários, bem como com detalhamento das Bonificações e Despesas Indiretas (BDI) e dos Encargos Sociais (ES), com os respectivos valores adequados ao valor final de sua proposta final (art. 56, § 5º). Ao examinar a proposta mais vantajosa, a Administração poderá realizar diligências para aferir a exequibilidade do preço ofertado ou exigir do licitante que demonstre essa condição (art. 59, § 2º). Em se tratando de licitação para contratação de obra e serviço de engenharia e arquitetura, para efeito de avaliação da exequibilidade, serão considerados o preço global, 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 (art. 59, § 3º). Essa orientação se alinha com o teor da Súmula 259 do Tribunal de Contas da União, segundo a qual “Nas contratações de obras e serviços de engenharia, a definição do critério de aceitabilidade dos preços unitários e global, com fixação de preços máximos para ambos, é obrigação e não faculdade do gestor”. No caso de obras e serviços de engenharia, a Lei nº 14.133/2021 confere um parâmetro para identificação de preços

Sociedade de Advogados

inexequíveis, sendo assim consideradas as propostas cujos valores forem inferiores a 75% (setenta e cinco por cento) do valor orçado para a licitação (art. 59, § 4º). **Outra condição específica aplicada nas contratações de obras e serviços de engenharia, diz respeito à exigência de garantia adicional do licitante vencedor cuja proposta for inferior a 85% (oitenta e cinco por cento) do valor orçado pela Administração, a qual deverá ser equivalente à diferença entre este último e o valor da proposta, sem prejuízo das demais garantias exigíveis (art. 59, § 5º). (Nota elaborada por Ricardo Alexandre Sampaio.)²**

É importante destacar que a lei, ao menos em sua feição literal e expressa, não abriu espaço para que a Administração definisse o montante da garantia complementar/adicional. Antes disso, definiu que a importância da garantia deverá ser o equivalente à diferença entre o valor orçado definido no edital para o exame da aceitabilidade das propostas e o valor da oferta vencedora, o que, aliás, resolveu uma severa polêmica interpretativa quando a questão era enfocada a partir do art. 48, § 2º, da Lei nº 8.666/93:

“Art. 48. Serão desclassificadas:

(...)

§ 2º Dos licitantes classificados na forma do parágrafo anterior cujo valor global da proposta for inferior a 80% (oitenta por cento) do menor valor a que se referem as alíneas “a” e “b”, será exigida, para a assinatura do contrato, prestação de garantia adicional, dentre as modalidades previstas no § 1º do art. 56, igual a diferença entre o valor resultante do parágrafo anterior e o valor da correspondente proposta”.

² Zênite Fácil. Disponível em: <http://www.zenitefacil.com.br>. Categoria Anotações, Lei nº 14.133/21, nota ao art. 59, § 3º,

Acerca da aplicação do dispositivo em questão, veja-se a lição de Renato Geraldo Mendes:

“14067 - Contratação pública - Licitação - Preço - Inexequível - Prestação de garantia adicional - Como deve ser calculada - Renato Geraldo Mendes

O § 2º do art. 48 da Lei nº 8.666/93, que disciplina a forma de determinação do valor da garantia adicional, tem redação confusa. É preciso deixar muito clara essa questão para que não se cometam equívocos na determinação do referido valor. A confusa redação decorre da expressão: “igual a diferença entre o valor resultante do parágrafo anterior e o valor da correspondente proposta”. Ou seja, o valor adicional da garantia será determinado em função do critério indicado. No tocante ao valor da proposta, não há dúvidas, pois o legislador está se referindo à proposta vencedora. O problema reside na expressão “valor resultante do parágrafo anterior”, uma vez que o parágrafo anterior referido, além da enunciação geral, tem duas alíneas que o integram. A operação envolvendo o § 1º revela dois valores distintos. O primeiro resulta dos critérios das alíneas, ou seja, antes de aplicar os 70% que indicam o preço inexequível, e o segundo valor apurado é resultante, justamente, do cálculo dos 70%. No exemplo dado, o critério resultante da alínea “a”, isto é, da média aritmética dos valores das propostas superiores a 50% do valor orçado, indicou R\$ 80.250,00. O valor determinante do preço inexequível foi de R\$ 56.175,00. Mas o que se deve entender por “valor resultante do parágrafo anterior”, expressão utilizada na parte final do § 2º do art. 48? Para fins de fixação da garantia adicional, entende-se como “valor resultante do parágrafo anterior” aquele apurado em decorrência da aplicação dos critérios

Sociedade de Advogados

indicados nas alíneas “a” ou “b”, sem o cálculo dos 70% referidos no contexto do parágrafo. No exemplo adotado para explicar o cálculo previsto no § 1º do art. 48, o valor a ser considerado é R\$ 80.250,00. Justifica-se a assertiva em função de um simples raciocínio lógico. Quanto menor o valor da proposta vencedora, maior será o valor da garantia adicional, e não o contrário. Ora, se adotarmos o valor resultante da aplicação dos 70% sobre o menor valor apurado nas alíneas “a” e “b”, teremos uma situação inversa à desejada. A aplicação do critério da alínea “b” produziu como resultado o valor de R\$ 80.250,00, e a aplicação dos 70% identificou o valor de R\$ 56.175,00. Como o valor da proposta vencedora é R\$ 80.000,00, não haveria necessidade do oferecimento de garantia adicional, somente haveria se a proposta vencedora tivesse um valor inferior a R\$ 64.200,00. Entretanto, se o valor da proposta vencedora fosse R\$ 60.000,00, ela seria exequível, na medida em que é superior a R\$ 56.175,00, mas haveria a necessidade de o vencedor oferecer garantia, pois é inferior a R\$ 64.200,00. O valor da garantia seria o resultado da diferença entre os R\$ 80.250,00 e R\$ 60.000,00, ou seja, R\$ 20.250,00. Façamos o cálculo agora considerando o valor de R\$ 56.175,00, que resulta da aplicação dos 70% sobre o valor apurado na alínea “a”. Então, teríamos R\$ 60.000,00 - R\$ 56.175,00, ou seja, R\$ 3.825,00. Ora, quanto maior fosse o valor da proposta, maior seria a garantia, o que é ilógico. Se o valor da proposta fosse R\$ 64.000,00, a garantia seria maior (64.000,00 - R\$ 56.175,00), isto é, R\$ 7.825,00. Se a proposta vencedora fosse R\$ 56.176,00, a proposta seria exequível, e a garantia seria de apenas R\$ 1,00. Essa parece ser a lógica do sistema idealizado. E foi essa a lógica que deduzimos do critério previsto na parte final do § 2º do art. 48, indicada em 1998, dias após a edição da Lei nº 9.648/98. Cabe ressaltar que esse critério proposto para

Sociedade de Advogados

a apuração da garantia adicional foi adotado integralmente por Maria Sylvia Zanella Di Pietro, na obra Temas polêmicos sobre licitações e contratos. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 233-243”³.

São portanto cinco decisões dentro de um parágrafo só:

- “Será exigida”. Não é faculdade da Administração como a garantia do art. 96, que “poderá ser exigida” a critério da autoridade competente. Preenchida a hipótese, a exigência é da lei.
- Só obras e serviços de engenharia. O parágrafo delimita o campo. Compra de material e serviço comum ficam de fora.
- Só do licitante vencedor. Não é requisito de proposta nem de habilitação: entra depois, sobre quem venceu.
- O valor é a diferença inteira. Orçado menos proposta. É a única garantia da Lei 14.133 que não é percentual do contrato — é o tamanho do seu desconto.
- “Sem prejuízo das demais garantias.” Soma com a garantia de execução do art. 98, que pode ser de até 5% do valor inicial do contrato, com majoração para até 10% desde que justificada mediante análise da complexidade técnica e dos riscos envolvidos.

Vamos a um Exemplo Prático:

- Para um orçamento estimado de R\$ 2.000.000,00 e uma proposta vencedora de R\$ 1.600.000,00 (que está abaixo do limite de 85%):
 - 85% do valor orçado: R\$ 1.700.000,00 ($R\$ 2.000.000,00 \times 0,85$)
 - Subtração: R\$ 1.700.000,00 - R\$ 1.600.000,00
 - Valor da Garantia Adicional: R\$ 100.000,00

Os números abaixo são aritmética sobre os percentuais da própria lei. O orçamento de R\$ 10 milhões é dado como molde, para a conta ficar visível, considerando ainda que a garantia de execução está calculada em 5%, sendo o teto do art. 98 da NLLC, sem majoração.

³ Zênite Fácil. Disponível em: <http://www.zenitefacil.com.br>. Categoria Anotações, Lei nº 8.666/93, nota ao art. 48

EDUARDO LUCHESI

Sociedade de Advogados

Desconto sobre o orçado	Proposta (% do orçado)	Garantia adicional art. 59, § 5º	Garantia de execução 5% (art. 98)	Total garantido	% sobre o contrato
5%	R\$ 9.500.000 (95%)	não incide	R\$ 475.000	R\$ 475.000	5,00%
15%	R\$ 8.500.000 (85%)	não incide	R\$ 425.000	R\$ 425.000	5,00%
16%	R\$ 8.400.000 (84%)	R\$ 1.600.000	R\$ 420.000	R\$ 2.020.000	24,05%
20%	R\$ 8.000.000 (80%)	R\$ 2.000.000	R\$ 400.000	R\$ 2.400.000	30,00%
25%	R\$ 7.500.000 (75%)	R\$ 2.500.000	R\$ 375.000	R\$ 2.875.000	38,33%
26%	R\$ 7.400.000 (74%)	proposta inferior a 75% do orçamento – considerada inexecuível (art. 59, § 4º)			

À luz do exposto, tudo indica a impossibilidade de a Administração disciplinar, no edital da licitação, de que forma será definido o valor da garantia adicional. Se a oferta vencedora do certame for inferior a 85% do valor orçado pela Administração, de acordo com a literalidade da lei, o valor da garantia complementar deverá ser equivalente à diferença havida entre o valor orçado e o da proposta que constituirá o contrato, estando correta a interpretação da municipalidade.

É o parecer.

Eduardo Luchesi

OAB/RS 70.915A

