



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

PROCESSO: 139.00010748/2026-66

INTERESSADO: Coordenadoria Geral de Aquisições e Licitações

PARECER: NLC n.º 17/2026

EMENTA: LICITAÇÃO. CONSULTA. Admissibilidade das propostas e exigência de garantia adicional. Dúvida quanto ao cálculo de que trata o parágrafo 5º do artigo 59 da Lei federal nº 14.133/2021: 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 a Lei. Orientação institucional do TCU. Princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. Proposta de entendimento no sentido de que a garantia adicional equivale à diferença entre o valor da proposta e 85% do valor orçado pela Administração. Observações.

1. Trata-se de expediente iniciado por despacho da Senhora Coordenadora Geral de Aquisições e Licitações do Departamento de Estradas de Rodagem – DER, suscitando dúvida quanto ao alcance do disposto no artigo 59, § 5º, da Lei federal nº 14.133/2021, acerca do valor devido a título de garantia adicional no caso de contratações de obras e serviços de engenharia, quando a proposta do licitante vencedor for inferior a 85% (oitenta e cinco por cento) do valor orçado pela Administração (0096391539).



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

2. Após trâmite pela Diretoria de Administração (0096412333) e pelo Gabinete do DER (0096868334), a Consultoria Jurídica do DER emitiu a Cota nº 31/2026 (0097819874), na qual relatou a questão, apontando a existência de entendimentos divergentes entre o Tribunal de Contas da União – TCE e o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCE/SP a respeito do tema, e propôs o encaminhamento dos autos ao Núcleo de Licitações e Contratos – NLC, o que foi determinado pela Senhora Subprocuradoria Geral do Estado Adjunta da Consultoria Geral (0097967826).

É o breve relatório. Passo a opinar.

3. Em caráter preliminar, observo que a consulta formulada, referente a aplicação, em tese, do disposto no parágrafo 5º do artigo 59 da Lei federal nº 14.133/2021, atrai a competência deste Núcleo de Licitações e Contratos – NLC, nos termos da Portaria SubG-Cons. nº 2/2026, publicada no Diário Oficial do Estado de São Paulo de 6 de janeiro de 2026, que alterou o anexo da Portaria SubG-Cons. nº 44, de 11 de agosto de 2025¹.

4. Conforme relatado, trata-se de questionamento acerca da garantia adicional exigida do licitante vencedor estabelecida no artigo 59, parágrafo 5º, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos – LLCA, que assim prescreve:

Art. 59. Serão desclassificadas as propostas que:

I - contiverem vícios insanáveis;

II - não obedecerem às especificações técnicas pormenorizadas no edital;

¹ ANEXO (a que se refere o inciso I do artigo 1º da Portaria SubG-Cons nº 44/2025) Artigo Único – Para dar cumprimento ao disposto no artigo 1º, inciso I, da Portaria SubGCons nº 44/2025, as Consultorias Jurídicas deverão encaminhar à análise pelo Núcleo de Licitações e Contratos – NLC os expedientes e consultas que versem sobre licitações ou contratações regidas pela Lei federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, e que: I – tenham por objeto serviços terceirizados tratados em catálogo eletrônico de padronização, instituído pelo Decreto nº 68.021, de 11 de outubro de 2023; II – versem sobre contratação da Companhia de Processamento de Dados do Estado de São Paulo – PRODESP, inclusive quando envolverem aditamentos e questões incidentes à execução de ajustes firmados com fundamento na Lei nº 8.666/1993, excetuados pagamentos de despesas sem cobertura contratual, formuladas a partir do dia 02 de janeiro de 2026. III – versem exclusivamente dúvidas, em tese, sobre aplicação ou interpretação de dispositivos da Lei nº 14.133/2021, formuladas a partir do dia 02 de janeiro de 2026. Parágrafo único – Os expedientes de que o “caput” deste artigo devem ser encaminhados para a caixa SEI “SGGD-CJ-NLC”, com a devida prioridade.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

III - apresentarem preços inexequíveis ou permanecerem acima do orçamento estimado para a contratação;

IV - não tiverem sua exequibilidade demonstrada, quando exigido pela Administração;

V - apresentarem desconformidade com quaisquer outras exigências do edital, desde que insanável.

§ 1º A verificação da conformidade das propostas poderá ser feita exclusivamente em relação à proposta mais bem classificada.

§ 2º 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.

§ 3º No caso de obras e serviços de engenharia e arquitetura, para efeito de avaliação da exequibilidade e de sobrepreço, 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.

§ 4º 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.

§ 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. (destaquei)

5. De acordo com o estabelecido pela lei, as propostas dos licitantes, nos casos de obras e serviços de engenharia, que se situarem abaixo de 75% do valor orçado pela Administração, são consideradas de plano inexequíveis, conduzindo à sua desclassificação². Já as propostas situadas entre 75% e 85% do valor referencial, embora

² Ainda que se possa considerar esta disposição como presunção relativa de inexequibilidade de preços, cabendo seja dada oportunidade à licitante de demonstrar a exequibilidade de sua proposta, nos moldes da Súmula nº 262 do Tribunal de Contas da União – TCU, exarada sob a égide da Lei federal nº 8.666/1993, mas cujo raciocínio pode ser aqui também aplicado: “O critério definido no art. 48, inciso II, § 1º, alíneas “a” e “b”, da Lei 8.666/1993 conduz a uma presunção relativa de inexequibilidade de preços, devendo a Administração dar à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade da sua proposta.” Nesse sentido: TCU, TC nº 005.765/2024-2, Acórdão nº 803/2024, Relator Benjamin Zymler, sessão de 24/04/2024.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

possam a princípio ser aceitas, apresentam risco maior de não serem exequíveis, motivo pelo qual será exigida do licitante, nesses casos, um reforço da garantia, como forma de proporcionar maior segurança quanto à futura contratação.

6. Esta garantia adicional tem assim a finalidade de, por um lado, desencorajar propostas inexequíveis ou que tenham nascido de açodado ou descuidadoso planejamento pelos ofertantes, e por outro lado, minimizar riscos quanto ao adequado adimplimento do objeto a ser contratado.

7. Conforme a literalidade da lei, esta garantia adicional só será exigida nas contratações de obras e serviços de engenharia³, podendo ser acumulada com outras garantias legais que se entender pertinentes. Trata-se, ademais, de exigência obrigatória, cuja ausência tem o condão de macular o procedimento⁴.

8. A dúvida apresentada reside na forma de cálculo da garantia adicional: seria esta equivalente à diferença entre o valor da proposta e o montante de **85%** do valor orçado pela Administração, **ou** entre o valor da proposta e o valor **total** orçado pela Administração? A questão é pertinente na medida em que a expressão “este último” utilizada pela lei, sob o aspecto gramatical, poderia, em rápida leitura, tanto se referir a um quanto a outro valor.

9. Conforme apontado pela manifestação inicial do DER, o Tribunal de Contas da União – TCU, em publicação institucional de orientações acerca de licitações e contratos, considera que a garantia adicional equivale à diferença entre o valor da

³ Conforme decisão do TCE/SP: “A cláusula 6.8.21 deve ser excluída do edital pois o objeto do certame consiste em simples fornecimento de materiais de limpeza e higienização e a exigência de garantia adicional do licitante vencedor cuja proposta for inferior a 85% (oitenta e cinco por cento) do valor orçado pela Administração apenas é admitida nas contratações de obras e serviços de engenharia, nos termos do artigo 59, §5º da Lei Federal nº 14.133/21”. TC 011058.989.25-2, Relator Conselheiro Dimas Ramalho, Tribunal Pleno, sessão de 10-09-2025.

⁴ Conforme decisão do TCE/SP: “Ementa: Cautelar em procedimento de contratação. Pregão eletrônico. Manutenção do sistema de iluminação pública. Falha na pesquisa de preços. Apresentação de proposta inferior a 75% do orçamento. Ausência de realização de diligência para verificação da exequibilidade. Falta de exigência de garantia adicional. Anulação. Procedente.”, TC-001115.989.25-3, Relator Conselheiro Sidney Estanilau Beraldo, Tribunal Pleno, sessão de 12-03-2025.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

proposta e 85% do valor orçado pela Administração, apresentando quadro exemplificativo de como realizar referido cálculo⁵.

10. Já na página “legislação comentada” do site oficial do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCE/SP, lê-se comentário ao artigo 59 da Lei federal nº 14.133/2021 que trilha outro entendimento: “*Deve ser exigida garantia adicional de propostas com valores inferiores a 85% daquele orçado pela Administração, em montante equivalente à diferença entre o preço proposto e o valor de referência da licitação*”⁶.

11. Registra-se que não há ainda jurisprudência consolidada a respeito, bem como inexistente estrita equivalência do estabelecido no § 5º do artigo 59 da LLCA com dispositivo da **Lei federal nº 8.666/1993, hoje revogada**. Na Lei de Licitações anterior, a garantia adicional estava disciplinada no § 2º do artigo 48, nos seguintes termos:

Art. 48. Serão desclassificadas:

I - as propostas que não atendam às exigências do ato convocatório da licitação;

II - as propostas com preços excessivos ou manifestamente inexequíveis.

II - propostas com valor global superior ao limite estabelecido ou com preços manifestamente inexequíveis, assim considerados aqueles que não venham a ter demonstrada sua viabilidade através de documentação que comprove que os custos dos insumos são coerentes com os de mercado e que os coeficientes de produtividade são compatíveis com a execução do objeto do contrato, condições estas necessariamente especificadas no ato convocatório da licitação.

§ 1º Para os efeitos do disposto no inciso II deste artigo consideram-se 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.

⁵ Licitações & Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU / Tribunal de Contas da União. 5ª Edição, Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2025, disponibilizado em <https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/>, págs. 563/567.

⁶ <https://www.tce.sp.gov.br/legislacao-comentada/lei-14133-1o-abril-2021/59>



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

§ 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.

12. A redação concernente à garantia adicional, na Lei de Licitações revogada, também suscitava dúvidas. Todavia, o TCU havia firmado entendimento de que a garantia adicional deveria equivaler à diferença entre o valor da proposta e 80% do menor valor das alíneas 'a' e 'b' do § 1º do artigo 48, como se vê, por exemplo do Acórdão nº 169/2021: “... 9.2 nos termos do art. 1º, inciso XVII, da Lei 8.443/1992, responder ao consulente que, à luz das interpretações lógica e sistemática realizadas sobre o texto do § 2º do art. 48 da Lei de Licitações, Lei 8.666/1993, o cálculo da garantia adicional disciplinada nesse parágrafo que mais se amolda à finalidade da licitação de atender ao interesse público na busca da proposta mais vantajosa é a seguinte: *Garantia Adicional = (80% do menor dos valores das alíneas "a" e "b" do § 1º do art. 48) - (valor da correspondente proposta)*.” (Processo 039.025/2019-5, Relator Conselheiro Raimundo Carreiro, data da sessão 03/02/2021).

13. Ou seja, **sob a égide da legislação anterior**, prevalecera o entendimento de que o cálculo da garantia adicional não deveria levar em consideração o valor total orçado pela Administração, em observância aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. Como constou do Acórdão acima referido, “*referida interpretação deve buscar resultados práticos que, a um só tempo, criem mecanismos de proteção das contratações feitas pela Administração Pública, por meio da redução de riscos, mas também viabilizem a participação dos licitantes, afastando, assim, interpretações que impliquem a imposição de obstáculos intransponíveis ou de difícil superação por parte dos interessados*”.

14. O TCE/SP, em mais de uma oportunidade, como se constata das decisões proferidas nos processos nº 002158.989.23 (sentença publicada no DO em



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

09/12/2024) e nº 00002445/989/14 (acórdão publicado no DO em 23/07/2015), havia adotado o mesmo entendimento.

15. No âmbito da doutrina, **já de volta à atual LLCA**, Marçal Justen Filho, embora considere que a medida não assegura a exequibilidade da proposta nem protege adequadamente a Administração, entende que a garantia adicional equivale à diferença entre o valor efetivo da proposta e o montante de 85% do valor orçado. Veja-se:

“39) A exigência de garantia adicional (§ 5.º)

O § 5.º contempla solução razoavelmente inútil. Determina que, quando a proposta for reputada como exequível, mas o seu valor for inferior a 85% do valor orçado pela Administração, caberá ao licitante vencedor oferecer garantia específica. Essa garantia versará sobre a diferença entre o valor efetivo da proposta e o montante de 85% do valor orçado. Assim, por exemplo, se o valor orçado era 100 e o licitante vencedor ofereceu 72, incumbir-lhe-á fornecer garantia adicional para o valor de 13 (diferença entre 85 e 72).

Essa solução é irrelevante, eis que não assegura a exequibilidade da proposta, nem protege a Administração contra os efeitos negativos do inadimplemento. Ou seja, a inexecuibilidade não produz decorrências negativas limitadas ao montante entre a diferença entre a proposta vencedora e o montante equivalente a 85% do valor orçado pela Administração.”⁷

16. Por sua vez, Joel de Menezes Niebhur, ainda que sustente existir mácula de inconstitucionalidade sobre a exigência da garantia adicional⁸, também considera que seu valor deve ser calculado com base na diferença existente entre a proposta e 85% do orçado pela Administração, como se vê:

“Pela literalidade do dispositivo supracitado, o valor da garantia adicional deve ser correspondente à diferença entre os 85% do valor orçado e o valor proposto pelo licitante. Por exemplo, suponha-se que o valor orçado seja de

⁷ Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 2ª edição, São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023, p. 778.

⁸ Por entender que o licitante, ao formular sua proposta, não teria como prever a necessidade ou não de oferecer a garantia adicional e assim não teria como incluir o respectivo custo em sua oferta, abalando a manutenção das condições efetivas da proposta (inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal). Nota-se que a relatada situação só poderia ocorrer nos casos em que o orçamento estimado da contratação for sigiloso, na hipótese do artigo 24 da Lei federal nº 14.133/2021.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

R\$1.000.000,00, 85% dele, R\$850.000,00, e a proposta seja equivalente a 75% do valor orçado, de R\$750.000,00. O licitante e futuro contratado tem de apresentar uma garantia adicional de R\$100.000,00, equivalente a 13,3% do valor da sua proposta e do futuro contrato. E essa garantia deve ser somada ainda à garantia contratual básica, se ela foi exigida no edital, suponha-se em 5% do valor inicial do contrato. No final das contas, ambas as garantias consumiriam 18,3% do valor do contrato.”⁹

17. Como o próprio nome já indica, esta garantia adicional é extraordinária, não se confundindo com a garantia contratual de que tratam os artigos 98 e 99 da LLCA, estando destinada para aquela situação em que, ainda que não se entenda inexequível a proposta, esta é considerada de maior risco ao adequado adimplemento contratual, em face do deságio em comparação com o valor referencial. Ou seja, trata-se de cautela a mais a ser observada, em acréscimo às medidas assecuratórias ordinariamente adotadas nos casos de contratação de obras ou serviços de engenharia.

18. Tendo em vista que (a) propostas dos licitantes em valores inferiores a 75% do total orçado pela Administração são entendidas como inexequíveis e (b) propostas entre 75% e 85% do valor orçado pela Administração não são consideradas inexequíveis de plano, mas exigem garantia adicional, pode-se concluir que (c) as propostas **a partir** do patamar de 85% do valor orçado pela Administração atendem, **a princípio**, os requisitos de razoabilidade e exequibilidade. Nesse passo, parece ser este também o critério para a definição do valor da garantia adicional.

19. Cálculo do montante da garantia adicional que considere o valor total orçado pela Administração pode conduzir a exigência desproporcional, que desestimule propostas mais competitivas. Como já explanado, a garantia tem o condão de minimizar possíveis riscos na execução do objeto contratado, mas não pode alcançar monta desarrazoada e que afaste potenciais licitantes.

⁹ Licitação Pública e Contrato Administrativo, 5ª edição, 1ª reimpressão, Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 948.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

20. Nessa toada, considerando a orientação institucional do Tribunal de Contas da União, doutrina abalizada e jurisprudência à luz da legislação anterior, proponho que se firme entendimento quanto ao disposto no § 5º do artigo 59 da Lei federal nº 14.133/2021 no sentido de que, nas contratações de obras e serviços de engenharia, em que a proposta do licitante vencedor seja inferior a 85% do valor orçado pela Administração, deverá ser exigida **garantia adicional equivalente à diferença entre o valor da proposta e 85% do valor orçado pela Administração.**

É o parecer que submeto à superior apreciação.

São Paulo, 11 de março de 2026.

Marina Benevides Soares
Procuradora do Estado



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

PROCESSO: 139.00010748/2026-66
INTERESSADO: Coordenadoria Geral de Aquisições e Licitações
ASSUNTO: Consulta PGE - Interpretação da garantia adicional - art. 59, § 5º, da Lei 14.133/2021
PARECER: NLC n.º 17/2026

1. Aprovo o Parecer NLC n.º 17/2026, por seus próprios fundamentos.
2. À origem, por intermédio da d. Consultoria Jurídica respectiva, para conhecimento e providências.

São Paulo, 11 de março de 2026.

Silvio Romero Pinto Rodrigues Júnior
Procurador do Estado – Coordenador