

GARANTIA ADICIONAL EM OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA NA LEI Nº 14.133/2021: ENTRE A EXEQUIBILIDADE, A PROTEÇÃO DO ERÁRIO E A SEGURANÇA JURÍDICA

Jamil Manasfi da Cruz¹

RESUMO

Este artigo tem como objetivo examinar a aplicação da garantia adicional prevista no art. 59, § 5º, da Lei nº 14.133/2021, com atenção ao alcance, ao cálculo, ao momento de exigência e à relação direta com a exequibilidade da proposta. Parte-se da distinção entre a garantia de proposta do art. 58, a garantia adicional do art. 59, § 5º, e a garantia de execução contratual dos arts. 96 a 102. A pesquisa é qualitativa, documental, doutrinária e jurisprudencial, baseada na legislação federal, na obra Licitações & Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU e em decisões do TCU e de Tribunais de Contas estaduais. Sustenta-se que a garantia adicional é obrigatória quando, nas licitações destinadas à contratação de obras e serviços de engenharia, a proposta vencedora aceita for inferior a 85% do orçamento estimado pela Administração. Conforme a orientação do TCU, seu valor corresponde à diferença entre 85% do orçamento e a proposta aceita. Ainda que o licitante tenha apresentado a garantia de proposta do art. 58, esta não substitui, não reduz, não compensa nem interfere no cálculo da garantia adicional. Demonstra-se, também, que a regra não alcança licitações de compras ou serviços em geral e não substitui o dever de realizar diligência para que o licitante demonstre a exequibilidade da proposta. Exemplos e casos julgados revelam que um orçamento confiável é pressuposto para que a garantia proteja o erário sem produzir distorções. Ao final, apresentam-se roteiro operacional e cláusula-modelo para a aplicação segura do instituto pela Administração.

Palavras-chave: Lei nº 14.133/2021; garantia adicional; exequibilidade; obras e serviços de engenharia; proposta vencedora.

1 INTRODUÇÃO

A busca da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública não autoriza que se confunda vantajosidade com menor preço ou maior desconto. Em obras e serviços de engenharia, descontos expressivos

¹ Mestrando em Gestão Pública e Liderança pela Universidad Del Atlántico. Bacharel em Direito e Administração Pública. MBA em Licitações e Contratos. MBA em Gestão Pública. Especialista em Metodologia do Ensino Superior. Professor e Orientador de TCC dos MBAs em Licitações e Contratos da Faculdade Polis Civitas – PR, Pós-Graduação Faculdade Baiana de Direito, Pós-Graduação Gran Cursos, Pós-Graduação NAVIGARI-MA, Pós-Graduação UNYPÚBLICA e Centro Universitário São Lucas-RO; Autor de Livros, artigos e e-books jurídicos sobre licitações e contratos administrativos; Professor Grupo Negócios Públicos – NP, ICOGESP, CAPACCITAR Treinamentos, NOVALICITA Treinamentos, CATE soluções e Treinamentos; Elo Consultoria; Public Thinker Treinamentos e Capacitações; CEO da INEX Treinamento e Capacitações LTDA, Conselheiro Federal Suplente do CFA, Ex-Servidor de carreira da Prefeitura Municipal de Porto Velho – RO; Pregoeiro Oficial do CRA-RO; Palestrante e instrutor na área de licitações e contratos, planejamento das contratações e formação de pregoeiros; Professor convidado da Academia Militar das Agulhas Negras e Escola Corporativa da FIOCRUZ; Membro Especial da Ordem dos Pregoeiros e Agentes de Contratações da Paraíba e Membro da Rede Governança Brasil.

podem refletir, em tese, eficiência empresarial, estoque previamente adquirido, estratégia de ocupação da capacidade produtiva ou condições comerciais legítimas. Também podem ocultar erro na planilha de composição de custos, omissão de insumos, expectativa de futuros aditivos ou, simplesmente, incapacidade de executar. A Lei nº 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos – LLCA) enfrenta essa tensão por três caminhos articulados: exige orçamento tecnicamente confiável, disciplina a verificação da exequibilidade da proposta e impõe garantia adicional quando a proposta vencedora se afasta de modo relevante do valor orçado pela Administração.

O instituto da garantia adicional está previsto no art. 59, § 5º, da LLCA. A norma determina que, nas contratações de obras e serviços de engenharia, será exigida garantia adicional do licitante vencedor cuja proposta seja inferior a 85% (oitenta e cinco por cento) do orçamento da Administração. A redação legal é sucinta, mas suscita questões práticas: em que momento a garantia deve ser apresentada? Ela incide sobre compras e serviços comuns? Soma-se à garantia de proposta? O que fazer quando a proposta está abaixo de 75% e o licitante demonstra sua exequibilidade?

A própria denominação utilizada no dia a dia exige cautela. É comum falar em “garantia adicional”. A expressão é útil para indicar que o valor nasce do desconto ofertado, mas não deve levar à conclusão de que se trata da garantia de proposta do art. 58. Esta última pode ser exigida de todos os licitantes, no ato da apresentação das propostas ou cadastramento nos sistemas eletrônicos de licitação, como requisito de pré-qualificação, limitada a 1% do valor estimado.

A garantia adicional do art. 59, § 5º, por sua vez, alcança somente o licitante vencedor, depende do preço final aceito e tem função de reforçar a segurança da execução contratual. Os institutos são autônomos: eventual garantia de proposta não substitui, não reduz, não compensa e não interfere no cálculo da garantia adicional.

A problematização da pesquisa pode ser formulada nos seguintes termos: como aplicar a garantia adicional do art. 59, § 5º, sem esvaziar a busca da proposta apta a gerar o resultado mais vantajoso, ampliar indevidamente o seu campo de incidência ou utilizar fórmula incompatível com a Lei nº 14.133/2021? A hipótese aqui defendida é a de que o dispositivo estabelece dever vinculado somente nas licitações de obras e serviços de engenharia e de que o cálculo corresponde a 85% do orçamento menos o valor da proposta aceita. Essa forma de proteção não exclui a

análise de exequibilidade, não convalida propostas inexequíveis e não se confunde com as garantias facultativas dos arts. 58 e 96.

O tema ganhou relevância após a consolidação, no TCU, do entendimento de que o parâmetro de 75% previsto no art. 59, § 4º, conduz a uma presunção relativa de inexequibilidade.

Se uma proposta inferior a esse patamar puder ser aceita após diligência, a Administração deverá enfrentar uma consequência prática incontornável: a garantia adicional poderá alcançar valor muito elevado. A equação somente será juridicamente defensável e economicamente coerente se o orçamento estimado pela Administração tiver sido elaborado de acordo com o art. 23 e com os critérios próprios de obras e serviços de engenharia.

2 O SISTEMA DE GARANTIAS DA LEI Nº 14.133/2021

Para fins deste artigo, o sistema de garantias da Lei nº 14.133/21 será examinado a partir de três institutos: a garantia de proposta, a garantia contratual e a garantia adicional. O propósito é compará-los quanto à finalidade, ao fato gerador, ao momento de exigência e aos respectivos limites, com especial atenção à garantia adicional prevista no art. 59, § 5º.

Esse recorte possui caráter estritamente metodológico e não pretende esgotar todas as garantias reconhecidas no regime jurídico das contratações públicas.

2.1 Garantia de proposta

O art. 58 da LLCA autoriza a Administração a exigir, no momento da apresentação da proposta, garantia de até 1% do valor estimado, como requisito de pré-habilitação. A decisão é discricionária, deve estar prevista no instrumento convocatório e alcançar todos os licitantes.

De acordo com o art. 58, § 2º, o valor será devolvido em 10 (dez) dias úteis, contados da assinatura do contrato ou da declaração de licitação fracassada; a recusa em assinar o contrato ou a não apresentação dos documentos necessários à contratação implica a execução integral da garantia (art. 58, § 3º).

Por força do art. 58, § 4º, admitem-se as modalidades do art. 96, § 1º: caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública, seguro-garantia, fiança bancária e título de capitalização custeado por pagamento único, incluído pela Lei nº 14.770/2023.

Sua finalidade é assegurar a seriedade da participação dos licitantes.

Conforme Quintas et al. (2024), nas licitações eletrônicas, a comprovação da garantia deve ocorrer no momento do cadastramento da proposta, mediante sistema que preserve o anonimato dos licitantes, resguardando a isonomia, a segurança jurídica e a competitividade do certame.

A garantia adicional, por pressupor proposta aceita e vencedor definido, não pode ser exigida na apresentação dos lances.

Mesmo que o vencedor tenha recolhido a garantia de proposta, seu valor não será aproveitado como parcela da garantia adicional. A garantia do art. 58 não altera o gatilho de 85%, não integra a fórmula do art. 59, § 5º, e não autoriza dedução ou compensação.

A primeira tutela a seriedade da participação do licitante e é devolvida no prazo previsto no art. 58, § 2º; a segunda decorre do desconto da proposta aceita e reforça a execução. Portanto, se “O” representa o orçamento e “P” a proposta, permanece $GA = (0,85 \times O) - P$, independentemente da garantia de proposta.

2.2 Garantia adicional

A garantia adicional de proposta nasce de fato objetivo posterior: a proposta vencedora aceita ficou abaixo de 85% do valor orçado pela Administração. O verbo “será”, empregado pelo art. 59, § 5º, torna obrigatória a exigência quando presentes os pressupostos legais.

Embora o fato gerador da garantia adicional seja identificado durante a fase de julgamento da proposta, sua efetiva apresentação não deve constituir condição para a adjudicação ou para a homologação da licitação. Defende-se, neste artigo, que a garantia seja prestada pelo adjudicatário após a adjudicação e a homologação do certame e antes da assinatura do contrato, como requisito obrigatório à formalização do contrato administrativo.

Não é penalidade pelo desconto ofertado nem requisito de qualificação econômico-financeira; é mecanismo de cobertura do risco acrescido da execução.

A regra pressupõe proposta final aceita, licitante vencedor e preço inferior, não igual, a 85% do orçamento da Administração. Este artigo defende a sua incidência somente nas licitações de obras e serviços de engenharia porque o dispositivo integra o capítulo do julgamento e se dirige ao “licitante vencedor”, embora a lei use a expressão mais ampla “nas contratações”.

Trata-se de delimitação interpretativa, e não de controvérsia definitivamente encerrada. Em qualquer caso, a obrigação não pode ser transposta para compras e serviços em geral, sob pena de violação dos princípios do art. 5º da LLCA.

2.3 Garantia contratual de execução: faculdade autônoma

Os arts. 96 a 102 da LLCA tratam da garantia de execução contratual. A Administração poderá exigí-la mediante previsão no instrumento convocatório. Em regra, o percentual é de até 5% (cinco por cento) do valor inicial do contrato e pode chegar a 10% (dez por cento), desde que a majoração seja justificada por análise da complexidade técnica e dos riscos envolvidos. No caso de obras e serviços de engenharia de grande vulto, pode haver seguro-garantia com cláusula de retomada em percentual de até 30% (trinta por cento).

A garantia adicional e a garantia contratual possuem fundamentos e bases diferentes: a primeira corresponde a 85% do orçamento menos a proposta; a segunda decorre de percentual sobre o valor inicial do contrato.

A expressão “sem prejuízo das demais garantias exigíveis” autoriza a cumulação. O Enunciado nº 19/2024 do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo (IBDA) reconhece que a garantia adicional permanece obrigatória ainda que o instrumento convocatório não tenha previsto a garantia contratual, nos seguintes termos:

Nas contratações de obras e serviços de engenharia, ocorrida a situação do art. 59, § 5º, da Lei n. 14.133/2021, a garantia adicional será exigida do licitante vencedor ainda que o instrumento convocatório não tenha exigido a garantia contratual dos arts. 96, caput, e 98, caput, da mesma lei. (2025, p. 20).

Desse modo, a garantia adicional possui natureza autônoma e complementar, podendo ser cumulada com a garantia contratual prevista nos arts. 96 e 98 da Lei nº 14.133/2021. Sua exigência decorre diretamente do art. 59, § 5º, independentemente de previsão de garantia contratual no instrumento convocatório.

Quadro 1 – Diferenças entre garantia de proposta, garantia adicional de proposta e garantia contratual

Aspecto	Garantia de proposta	Garantia adicional	Garantia contratual
Fundamento	Art. 58	Art. 59, § 5º	Arts. 96 a 102
Natureza	Facultativa ; depende de previsão no edital.	Obrigatória , quando presentes os pressupostos legais.	Facultativa ; depende de previsão no edital.
Quem e quando	Todos os licitantes ; na apresentação da proposta, como requisito de pré-habilitação.	Licitante vencedor; após a adjudicação e a homologação e antes da assinatura do contrato. Valor apurado durante o julgamento da proposta.	Adjudicatário ou contratado; no prazo do edital, observado o art. 96, § 3º, na opção pelo seguro-garantia.
Incidência	Pode ser prevista em licitações , observada a motivação e a igualdade entre participantes.	Defendida neste artigo para licitações de obras e serviços de engenharia , se a proposta aceita for inferior a 85% do orçamento.	Pode ser prevista nos contratos administrativos submetidos ao regime legal.
Valor	Até 1% do valor estimado da contratação.	Diferença entre 85% do orçamento e a proposta: $GA = (0,85 \times O) - P$.	Em regra, até 5% do valor inicial do contrato; até 10% se justificado e até 30% na hipótese do art. 99.
Modalidades e vigência	Modalidades do art. 96, § 1º, à escolha do licitante.	Modalidades do art. 96, § 1º, à escolha do adjudicatário; vigência compatível com a obrigação garantida.	Modalidades do art. 96, § 1º, com vigência compatível com o risco.
Finalidade	Assegurar a seriedade da participação e a assinatura do contrato.	Cobrir o risco acrescido decorrente do desconto da proposta vencedora.	Assegurar o fiel cumprimento das obrigações contratuais.
Relação entre elas	Não substitui, não reduz, não compensa nem interfere no cálculo da garantia adicional.	É autônoma e pode coexistir com as demais garantias exigíveis.	É autônoma e pode coexistir com as demais garantias exigíveis.

Fonte: elaboração própria, com base nos arts. 58, 59, § 5º, e 96 a 102 da Lei nº 14.133/2021.

3 A REGRA DO ART. 59, § 5º: INCIDÊNCIA, BASE DE CÁLCULO E FINALIDADE

3.1 Incidência nas licitações de obras e serviços de engenharia

A classificação do objeto da licitação é a primeira decisão relevante na fase preparatória. A Lei nº 14.133/2021 define obra como atividade estabelecida por lei como privativa das profissões de arquiteto e engenheiro que implique intervenção no meio ambiente por ações que inovem o espaço físico ou alterem substancialmente as características originais de bem imóvel (art. 6º, XII). Define serviço de engenharia

como atividade destinada a obter utilidade de interesse da Administração e que, não enquadrada como obra, seja legalmente privativa dessas profissões ou exija conhecimento técnico submetido à fiscalização profissional (art. 6º, XXI).

Não basta o edital mencionar genericamente “serviço técnico” ou exigir profissional registrado em conselho. A equipe de planejamento da contratação deve justificar a natureza do objeto com base nas prestações a serem licitadas.

A leitura defendida neste artigo restringe a garantia adicional aos certames (presenciais ou eletrônicos) destinados à contratação de **obras e serviços de engenharia**, em razão da posição do art. 59 no julgamento e da referência ao licitante vencedor.

Como a redação da LLCA emprega o termo “contratações”, a exclusão das contratações diretas — por dispensa ou inexigibilidade — deve ser apresentada como resultado de interpretação sistemática, e não como conclusão expressa do TCE-SP.

O TCE-SP aplicou essa leitura no TC-017038.989.25-7, relativo à prestação de serviços de produção e distribuição de refeições. O edital reproduzia cláusula de garantia adicional para propostas inferiores a 85%, embora o objeto não fosse obra nem serviço de engenharia. O Tribunal determinou a retirada da previsão, por incompatibilidade com o campo de incidência do art. 59, § 5º (SÃO PAULO, 2025). O precedente demonstra que uma minuta padronizada não pode substituir o exame jurídico do objeto concreto.

3.2 O orçamento estimado como fundamento da garantia

A base de cálculo é o valor orçado pela Administração, não a média das propostas, o menor preço pesquisado ou o valor de um contrato anterior isolado. O art. 23 exige compatibilidade com os valores praticados pelo mercado e determina parâmetros próprios para obras e serviços de engenharia.

O orçamento deve refletir quantitativos, preços unitários, encargos, custos indiretos e condições reais de execução. Nos termos do art. 59, § 3º, a avaliação da exequibilidade e do sobrepreço considera o preço global, os quantitativos e os preços unitários relevantes, conforme critérios fixados no edital.

Esse ponto não é meramente matemático. Orçamento superestimado produz dois efeitos adversos: aparenta desconto maior do que o real e infla o valor da garantia adicional.

Orçamento subestimado, por sua vez, pode ocultar risco e reduzir indevidamente a proteção. O planejamento previsto no art. 18 e a estimativa exigida pelo art. 23 são, portanto, pressupostos jurídicos e técnicos da aplicação legítima do art. 59, § 5º.

A garantia não corrige orçamento defeituoso, apenas multiplica as consequências do erro.

O orçamento sigiloso do art. 24 não elimina essa base de cálculo. O sigilo protege a estimativa no momento procedimental adequado, mas não autoriza cálculo oculto ou imotivado.

Depois de aceita a proposta e identificado o gatilho, a memória de cálculo deve registrar 85% do orçamento, o preço vencedor e a diferença exigida, assegurando ao licitante acesso aos elementos necessários para conferir o valor e exercer o contraditório, sem prejuízo do acesso dos órgãos de controle.

3.3 O gatilho de 85% e a fórmula correta

A exigência da garantia adicional fundamenta-se na necessidade de ampliar a proteção da Administração diante de proposta significativamente inferior ao orçamento estimado. Conforme explica Torres (2025, p. 394), “a justificativa da garantia adicional seria fulcrada na intenção de exigir resguardo financeiro, pela empresa, em virtude de desconfiança gerada pelo baixo valor de sua proposta”. Nessa perspectiva, o legislador estabeleceu mecanismo preventivo destinado a reduzir os riscos associados à futura execução contratual, sem transformar a garantia em instrumento de comprovação automática da exequibilidade da proposta.

O art. 59, § 5º, da Lei nº 14.133/21 estabelece que, nas contratações de obras e serviços de engenharia, será exigida garantia adicional do licitante vencedor cuja proposta seja inferior a 85% do valor orçado pela Administração, equivalente à diferença entre “este último” e o valor da proposta. A redação legal, entretanto, deu origem a duas interpretações distintas quanto à base de cálculo da garantia adicional.

A primeira interpretação, defendida pela Equipe de Técnica da Zênite (2024), considera que a expressão “este último” se refere ao valor integral orçado pela Administração. De acordo com esse entendimento, uma vez acionado o gatilho de

85%, a garantia adicional corresponderá à diferença entre o orçamento integral e o valor da proposta vencedora:

$$GA = VO - VP$$

A segunda interpretação considera que a expressão “este último” se refere ao montante correspondente a 85% do valor orçado pela Administração. Essa é a posição implícita adotada na obra *Licitações & Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU*. No Quadro 253, a obra apresenta exemplo no qual, diante de um orçamento de R\$ 100,00 e de uma proposta de R\$ 84,00, a garantia adicional corresponde a R\$ 1,00, confirmando que a diferença deve ser calculada a partir de 85% do orçamento, e não do seu valor integral (BRASIL, 2024, p. 549).

A orientação do TCU encontra respaldo também na doutrina de Hamilton Bonatto, que compreende a expressão “este último” como referência ao montante correspondente a 85% do orçamento.

Segundo Bonatto (2025, p. 233), “ao interpretar a expressão, este último refere-se aos 85% do valor estimado pela Administração, e não ao valor total estimado. Assim, a garantia adicional deve ser calculada com a diferença entre 85% do valor estimado e o valor da proposta”.

Este artigo adota a interpretação defendida na obra *Licitações & Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU* e pelo Prof. Bonatto, por considerá-la mais coerente com o gatilho estabelecido pelo legislador e com a proporcionalidade da garantia adicional.

Com base no exposto, adotamos a seguinte fórmula, considere-se “VO” como o valor orçado pela Administração, “VP” como o valor da proposta vencedora aceita e “GA” como o valor da garantia adicional. A incidência e o cálculo podem ser representados pelas seguintes expressões:

Se:

$$VP \geq 0,85 \times VO$$

então:

$$GA = 0$$

Se:

$$VP < 0,85 \times VO$$

e a proposta for considerada exequível e aceita, então:

$$GA = (0,85 \times VO) - VP$$

A diferença entre as duas interpretações produz efeitos econômicos relevantes. Considere-se, por exemplo, um orçamento de R\$ 1.000.000,00 e uma proposta aceita de R\$ 800.000,00. Pela interpretação da Equipe Técnica da Zênite, a garantia adicional corresponderia a R\$ 200.000,00, resultante da diferença entre o orçamento integral e a proposta. Pela interpretação acolhida neste artigo, a garantia seria de R\$ 50.000,00, correspondente à diferença entre 85% do orçamento - R\$ 850.000,00 e o valor da proposta vencedora.

A diferença entre os resultados produzidos pelas duas fórmulas será sempre equivalente a 15% do orçamento. Além disso, a fórmula baseada no valor integral provocaria uma descontinuidade econômica: uma proposta exatamente igual a 85% do orçamento não geraria garantia adicional, enquanto uma proposta apenas um centavo inferior a esse limite produziria garantia equivalente a 15% do orçamento, acrescida de um centavo.

A fórmula adotada e defendida no presente artigo evita essa descontinuidade. Uma proposta exatamente igual a 85% do orçamento não gera garantia adicional, enquanto uma proposta um centavo inferior produz garantia de apenas um centavo. À medida que o valor da proposta diminui, a garantia adicional aumenta na mesma proporção.

No limite de 75% do orçamento, a garantia adicional corresponde a 10% do valor orçado. Abaixo desse patamar, caso a presunção de inexecutabilidade seja afastada mediante diligência e a proposta seja aceita pela Administração, o valor da garantia será superior a 10% do orçamento.

Tabela 1 – Efeito do limite de 85% em orçamento de R\$ 1.000.000,00

Proposta	Percentual do orçamento	Garantia adicional	Resultado
R\$ 860.000,00	86%	R\$ 0,00	Não incide
R\$ 850.000,00	85%	R\$ 0,00	Não incide: valor igual ao limite
R\$ 849.999,99	84,999999%	R\$ 0,01	Incide
R\$ 800.000,00	80%	R\$ 50.000,00	Incide
R\$ 750.000,00	75%	R\$ 100.000,00	Incide

Fonte: elaboração própria, com base no art. 59, § 5º, da Lei nº 14.133/2021 e na interpretação adotada pelo TCU (BRASIL, 2024, p. 549).

A doutrina, contudo, apresenta crítica contundente à efetividade prática do instituto. Ao examinar o art. 59, § 5º, da Lei nº 14.133/2021, Justen Filho (2021, p. 742) afirma:

O § 5º contempla solução razoavelmente inútil. Determina que, quando a proposta for reputada como exequível, mas 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. [...]

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.

A passagem reforça, inclusive, a fórmula acolhida neste artigo, pois Justen Filho identifica como base de cálculo o montante correspondente a 85% do valor orçado. Sua crítica, porém, evidencia os limites funcionais da garantia adicional. O instrumento não demonstra, por si só, que a proposta é exequível nem assegura o ressarcimento integral dos prejuízos decorrentes de eventual inadimplemento.

Isso não autoriza o afastamento do comando legal. Uma vez demonstrada a exequibilidade e aceita a proposta, a Administração deverá reconhecer a incidência da garantia adicional, calcular o seu valor e registrar a respectiva memória de cálculo.

A efetiva apresentação da garantia, contudo, será exigida do adjudicatário após a adjudicação e a homologação da licitação e antes da assinatura do contrato, conforme será detalhado no item 4.1. Trata-se de proteção complementar, que não substitui o orçamento confiável, a análise da exequibilidade, a garantia contratual, a fiscalização eficiente nem a adequada gestão de riscos.

3.4 Garantia adicional e prova de exequibilidade

A demonstração da exequibilidade e a prestação da garantia adicional constituem obrigações distintas, que não se excluem. Como esclarece Torres (2025, p. 395), “embora o licitante possa suplantar a presunção de inexecuibilidade de sua proposta, quando abaixo dos limites percentuais definidos pelo legislador, não estará necessariamente desobrigado de apresentar garantia adicional”.

Desse modo, ainda que o licitante demonstre, mediante diligência, possuir condições de executar o objeto pelo valor ofertado, permanecerá obrigado a prestar a garantia adicional sempre que sua proposta final aceita for inferior a 85% do valor orçado pela Administração. A superação da presunção de inexecuibilidade permite a manutenção da proposta no certame, mas não afasta a incidência do art. 59, § 5º, da Lei nº 14.133/2021.

O art. 59, § 4º, considera inexecuíveis nas obras e serviços de engenharia propostas inferiores a 75% do orçamento.

A jurisprudência do TCU passou por oscilação. No Acórdão 2.198/2023-Plenário, prevaleceu leitura de inexecuibilidade objetiva, sem diligência.

Sob a relatoria do Ministro Antonio Anastasia, o Plenário do TCU adotou, inicialmente, interpretação mais rigorosa acerca da inexecuibilidade das propostas apresentadas em licitações de obras e serviços de engenharia.

Ao examinar representação envolvendo a recuperação do muro externo, a Corte considerou regular a desclassificação de proposta inferior a 75% do valor orçado pela Administração, entendendo que o art. 59, inciso III, combinado com o § 4º, da Lei nº 14.133/2021, estabeleceria uma presunção absoluta de inexecuibilidade.

Nessa linha, o TCU afastou a necessidade de diligência para que o licitante demonstrasse a viabilidade econômica de sua oferta. A decisão, entretanto, não examinou de forma sistemática o inciso IV e o § 2º do próprio art. 59, tampouco enfrentou expressamente o entendimento consolidado, sob a Lei nº 8.666/1993, na Súmula nº 262 do TCU, segundo o qual a presunção de inexecuibilidade possui natureza relativa.

Em 2024, os Acórdãos nº 465 e nº 803 do Plenário passaram a afirmar orientação mais compatível com o caput e o § 2º do próprio art. 59: o percentual

estabelece presunção relativa, devendo o licitante receber a oportunidade de demonstrar a viabilidade de sua oferta.

A garantia adicional não substitui essa demonstração. Primeiro, verifica-se se a proposta é exequível; depois, se aceita e vencedora, exige-se a garantia. Uma proposta inviável deve ser desclassificada nos termos do art. 59, incisos III e IV. Não há garantia capaz de transformar preço inexecutável em preço executável. Em sentido inverso, se uma oferta inferior a 75% for considerada executável após diligência, permanecerá sujeita ao art. 59, § 5º, porque também estará abaixo de 85%.

A prova de executibilidade deve ser concreta: planilha detalhada, produtividade, contratos anteriores comparáveis, cotações de insumos, disponibilidade de equipamentos, estoque, regime tributário, logística, custos indiretos e margem compatível.

Declaração genérica do licitante ou aceitação fundada apenas na confiança do agente não satisfaz o dever de motivação exigido pelos arts. 5º e 59, § 2º.

4 APLICAÇÃO PRÁTICA: PROCEDIMENTO, CÁLCULOS E EXEMPLOS

4.1 Roteiro para o agente de contratação, o pregoeiro, a comissão de contratação e a equipe técnica

A aplicação segura começa na fase preparatória, e não durante a disputa ou o julgamento. O estudo técnico preliminar (ETP) e o termo de referência (TR) ou o projeto básico (PB) devem classificar adequadamente o objeto, identificar os riscos e sustentar o orçamento.

O edital precisa reproduzir os parâmetros de 75% e 85%, indicar a fórmula da garantia adicional, esclarecer a possibilidade de cumulação e o momento de apresentação, prever documentos e prazos e harmonizar a cláusula com a minuta contratual. Essa providência concretiza o planejamento do art. 18 e o princípio da vinculação ao instrumento convocatório previsto no art. 5º.

Durante o julgamento da proposta, o agente ou a comissão de contratação deve comparar a proposta final negociada com o orçamento da Administração. Se o preço estiver abaixo de 75%, deve-se oportunizar ao licitante a demonstração da executibilidade; se estiver entre 75% e menos de 85%, a proposta não se torna inexecutável apenas em razão do percentual, sem prejuízo do exame dos elementos

previstos no art. 59, § 3º. Confirmada a viabilidade, registra-se no processo a memória de cálculo da garantia adicional. Nesse momento, a Administração apenas reconhece a incidência da obrigação, apura o valor e dá ciência ao licitante. A apresentação da garantia, entretanto, ocorrerá após a adjudicação e a homologação da licitação, mediante convocação do adjudicatário, e deverá anteceder a assinatura do contrato administrativo.

Quando houver opção pelo seguro-garantia, deverá ser assegurado o prazo mínimo de um mês, contado da homologação da licitação e anterior à assinatura do contrato, conforme o art. 96, § 3º, da Lei nº 14.133/2021. Para as demais modalidades, o instrumento convocatório deverá estabelecer prazo razoável, igualmente compreendido entre a homologação e a assinatura do contrato. Trata-se de interpretação sistemática que harmoniza o art. 59, § 5º, com o regime geral das garantias e com a convocação para a contratação prevista no art. 90 da Lei.

A garantia apresentada deve ser conferida pela unidade responsável pela formalização contratual, com o apoio das áreas técnica, jurídica ou financeira, quando necessário, quanto ao emissor, ao valor, à vigência, à cobertura, à autenticidade e às condições de execução.

Na gestão contratual, a garantia deve permanecer vigente durante o período de risco que pretende cobrir. Alterações do valor ou do prazo contratual exigem análise sobre atualização, endosso ou recomposição. Ao final, a liberação ou restituição observa a fiel execução ou a extinção por culpa exclusiva da Administração, conforme art. 100. A garantia não deve permanecer retida sem fundamento, mas também não pode ser liberada antes de cumpridas as obrigações cobertas.

4.2 Exemplos numéricos essenciais

Exemplo 1 – Proposta exatamente em 85%: não há garantia adicional.

Orçamento: R\$ 2.000.000,00.

Limite de 85%: R\$ 1.700.000,00.

Proposta vencedora: R\$ 1.700.000,00. Como a lei alcança proposta inferior a 85%, a igualdade não aciona o art. 59, § 5º.

Garantia adicional: R\$ 0,00.

Exemplo 2 – Proposta em 84%: cálculo correto e cálculo incorreto.

Orçamento: R\$ 2.000.000,00.

Proposta: R\$ 1.680.000,00. Como a proposta é inferior a R\$ 1.700.000,00, incide a garantia adicional.

Cálculo: 85% de R\$ 2.000.000,00 = R\$ 1.700.000,00.

Garantia adicional: R\$ 1.700.000,00 – R\$ 1.680.000,00 = R\$ 20.000,00.

Exigir R\$ 320.000,00 (R\$ 2.000.000,00 – R\$ 1.680.000,00) pela diferença entre o orçamento integral e a oferta contraria o art. 59, § 5º.

Exemplo 3 – Garantia de proposta não interfere na garantia adicional.

Orçamento de uma obra: R\$ 1.000.000,00.

Proposta vencedora: R\$ 800.000,00. O edital também exigiu garantia de proposta de 1% do valor estimado, equivalente a R\$ 10.000,00.

O limite de 85% é R\$ 850.000,00.

Garantia adicional: R\$ 850.000,00 – R\$ 800.000,00 = R\$ 50.000,00.

Os R\$ 10.000,00 da garantia de proposta não serão deduzidos, compensados ou aproveitados. Portanto, é incorreto exigir apenas R\$ 40.000,00. A garantia de proposta segue o art. 58; a adicional, o art. 59, § 5º.

Exemplo 4 – Cumulação com garantia contratual de 5%.

Orçamento: R\$ 5.000.000,00.

Proposta: R\$ 4.000.000,00, equivalente a 80% do orçamento.

O limite de 85% é R\$ 4.250.000,00.

Garantia adicional: R\$ 250.000,00.

Garantia contratual: 5% de R\$ 4.000.000,00 = R\$ 200.000,00.

Proteção total: R\$ 450.000,00. Os valores não devem ser fundidos conceitualmente, pois decorrem dos arts. 59, § 5º, e 98.

Exemplo 5 – Proposta no limite de 75%.

Orçamento: R\$ 1.200.000,00.

Proposta: R\$ 900.000,00, exatamente 75%.

O art. 59, § 4º, alcança valores inferiores a 75%; portanto, o percentual exato não gera a presunção relativa. A garantia adicional, contudo, é devida: 85% do orçamento corresponde a R\$ 1.020.000,00; logo, $R\$ 1.020.000,00 - R\$ 900.000,00 = R\$ 120.000,00$. Os responsáveis pelo julgamento continuam obrigados a verificar o preço global, os quantitativos e os itens relevantes.

Exemplo 6 – Proposta abaixo de 75% que demonstra exequibilidade.

Orçamento: R\$ 10.000.000,00.

Proposta: R\$ 7.000.000,00, equivalente a 70%. O responsável pelo julgamento realiza diligência com base no art. 59, § 2º, e o licitante comprova, de maneira documentada, produtividade, estoque e contratos similares.

Se a proposta for aceita, a garantia adicional será $R\$ 8.500.000,00 - R\$ 7.000.000,00 = R\$ 1.500.000,00$. Se houver garantia contratual de 5%, acrescentam-se R\$ 350.000,00, totalizando R\$ 1.850.000,00. Caso a exequibilidade não seja comprovada, a proposta será desclassificada; não se pede garantia para “salvar” oferta inviável.

Exemplo 7 – Licitação de serviço comum sem natureza de engenharia.

Orçamento de serviço de alimentação: R\$ 1.000.000,00.

Proposta: R\$ 700.000,00.

Ainda que a oferta corresponda a 70% do orçamento, o art. 59, §§ 4º e 5º, não pode ser automaticamente transportado para o objeto. A Administração poderá diligenciar sobre a exequibilidade com base no art. 59, incisos III e IV, e § 2º, mas não exigirá a garantia adicional, exclusiva das licitações de obras e serviços de engenharia segundo a interpretação defendida neste artigo. Essa foi a linha aplicada pelo TCE-SP no TC-017038.989.25-7.

Exemplo 8 – Julgamento por lotes.

Uma concorrência possui três lotes autônomos, com adjudicação independente. A empresa venceu apenas o lote 2, cujo orçamento é de R\$ 3.000.000,00, por R\$ 2.400.000,00.

A análise deve usar o orçamento do lote adjudicado: 85% de R\$ 3.000.000,00 = R\$ 2.550.000,00. A garantia adicional será R\$ 150.000,00. Usar o orçamento global dos três lotes imporia ônus sobre parcelas não contratadas e afrontaria a proporcionalidade e a competitividade.

4.3 Estudo de caso: TCE-PR e orçamento superestimado

O Acórdão nº 597/2026 do Tribunal Pleno do TCE-PR examinou concorrência do Município de Rebouças para implantação de sistemas fotovoltaicos. O valor máximo era R\$ 1.686.089,00 e a proposta vencedora, R\$ 900.000,00. O processo reuniu parecer técnico, contratos anteriores e outros documentos capazes de demonstrar a exequibilidade.

O Tribunal reconheceu, porém, inadequação do orçamento e ausência da garantia adicional, recomendando ao Município a observância dos §§ 4º e 5º do art. 59 (PARANÁ, 2026).

O acórdão não fixou o valor da garantia. Aplicando-se, por inferência do autor, a fórmula, 85% de R\$ 1.686.089,00 corresponde a R\$ 1.433.175,65; subtraída a proposta de R\$ 900.000,00, a garantia seria de R\$ 533.175,65.

O resultado confirma duas providências independentes: corrigir a orçamentação nos termos do art. 23 e, se a oferta aceita permanecer abaixo de 85% do orçamento válido, exigir a garantia do art. 59, § 5º.

4.4 Cláusula-modelo para o edital

A redação a seguir pode ser ajustada às peculiaridades do objeto, à regulamentação do ente e à minuta de contrato:

Nesta licitação destinada à contratação de obra ou serviço de engenharia, será exigida garantia adicional do licitante declarado vencedor cuja proposta final aceita seja inferior a 85% (oitenta e cinco por cento) do valor orçado pela Administração, nos termos do art. 59, § 5º, da Lei nº 14.133/2021 e da orientação do TCU.

O valor da garantia adicional será calculado pela seguinte fórmula:

$$GA = (0,85 \times VO) - VP$$

em que:

GA = valor da garantia adicional;

VO = valor orçado pela Administração para o objeto ou lote;

VP = valor da proposta final aceita.

A garantia adicional somente será exigida quando **VP < 0,85 × VO**. Se a proposta corresponder exatamente a 85% ou superar esse percentual, não haverá garantia adicional.

Concluídas as fases de julgamento e habilitação e encerrada a fase recursal, o objeto será adjudicado ao licitante vencedor e a licitação será homologada pela autoridade competente. Após a adjudicação e a homologação, o adjudicatário será convocado para apresentar a garantia adicional no prazo estabelecido neste edital, como condição prévia à assinatura do contrato ou à retirada do instrumento equivalente.

Na hipótese de opção pelo seguro-garantia, será assegurado prazo mínimo de um mês, contado da homologação da licitação e anterior à assinatura do contrato, conforme o art. 96, § 3º, da Lei nº 14.133/2021. Para as demais modalidades, será observado o prazo fixado no edital, igualmente anterior à formalização contratual.

A eventual garantia de proposta prestada nos termos do art. 58 da Lei nº 14.133/2021 não substituirá, reduzirá, compensará nem interferirá no cálculo da garantia adicional. A obrigação subsistirá ainda que o edital não tenha exigido garantia contratual.

A memória de cálculo deverá registrar o valor orçado pela Administração, o montante correspondente a 85% desse orçamento, o valor da proposta final aceita e a diferença apurada. A garantia adicional observará, no que forem compatíveis, as modalidades, condições e regras previstas neste edital e nos arts. 96 a 102 da Lei nº 14.133/2021.

A cláusula não deve limitar-se a copier e colar o § 5º. É recomendável informar a fórmula, os prazos, as modalidades admitidas, o órgão responsável pela validação, as condições de atualização e a forma de liberação. Se não houver garantia contratual facultativa, a redação deve deixar claro que a inexistência desta não afasta a garantia adicional legal. O objetivo é prevenir surpresa, pedidos de esclarecimento, impugnação, recurso e atraso na assinatura.

5 QUESTÕES CONTROVERTIDAS E CAUTELAS NECESSÁRIAS

5.1 Omissão da garantia no edital

A garantia adicional resulta diretamente da lei, mas sua ausência no edital cria conflito entre os princípios da legalidade e da vinculação ao instrumento convocatório.

A solução preventiva é inequívoca: o edital deve prever a exigência, a fórmula e os prazos. Se a omissão for identificada antes da abertura da sessão pública, o instrumento deve ser corrigido e, quando a alteração afetar a formulação das propostas ou da documentação de habilitação, republicado com reabertura do prazo, conforme o art. 55, § 1º.

Se a omissão for descoberta somente após a fase de julgamento, a Administração deve avaliar, junto à assessoria jurídica, se a correção pode ocorrer sem surpresa nem restrição à competição. Não é recomendável simplesmente renunciar à garantia obrigatória, tampouco impor ao vencedor custo que ele não poderia conhecer ao formular o preço.

5.2 A garantia como custo e a proteção da competitividade

Garantias têm custo financeiro para o licitante. Seguro, fiança, imobilização de dinheiro e título de capitalização afetam capital de giro e preço. A Lei aceita esse custo nas propostas abaixo de 85% porque identifica risco superior. Essa opção não autoriza exigências acessórias, modalidade única sem base legal, prazo inexecutável ou cobertura maior que a diferença entre 85% do orçamento e a proposta. A Administração deve proteger o erário sem criar barreiras artificiais, em consonância com o art. 11.

Paiva (2025) chama atenção para a tensão entre segurança e competitividade nas garantias de obras e serviços de engenharia. A resposta adequada não está em ignorar o comando legal, mas em aprimorar orçamento, matriz de riscos, projeto, julgamento e fiscalização. Garantia é uma camada de proteção; não substitui projeto bem elaborado, seleção técnica, gestão contratual ou responsabilização.

5.3 Recusa em prestar a garantia

Se o adjudicatário, após a homologação e regularmente convocado, não apresentar a garantia adicional no prazo estabelecido no edital, a assinatura do

contrato ficará impedida. A Administração deverá registrar a ocorrência, assegurar o contraditório quando cabível e adotar as providências previstas nos arts. 90 e 155 da Lei nº 14.133/2021.

A consequência não deve ser automática e dissociada do edital, sobretudo quando houver dúvida sobre prazo, modalidade ou valor. Confirmada a recusa injustificada, poderá haver perda do direito à contratação, convocação dos remanescentes e apuração de infração administrativa, sem prejuízo da execução da garantia de proposta, se ela tiver sido exigida nos termos do art. 58.

5.4 Alterações contratuais e liberação

A Lei não detalha a recomposição da parcela adicional diante de alterações contratuais. Acréscimos, supressões, prorrogações e reequilíbrios devem ser examinados e motivados caso a caso, considerando o orçamento válido, o preço aceito, a finalidade da cobertura e o edital. A liberação observará o art. 100 e não ocorrerá enquanto subsistirem obrigações cobertas, apuração ou dano pendente de quantificação.

6 CONCLUSÃO

A garantia adicional do art. 59, § 5º, responde ao risco de propostas inferiores ao orçamento nas licitações de obras e serviços de engenharia. Não se confunde com a garantia de proposta do art. 58: mesmo quando prestada pelo vencedor, esta não substitui, reduz, compensa ou interfere no cálculo adicional. Também é distinta da garantia contratual dos arts. 96 a 102, embora com ela possa coexistir.

A regra é vinculada: proposta vencedora aceita inferior a 85% do orçamento válido gera garantia adicional. Conforme a obra *Licitações & Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU*, a fórmula é 85% do orçamento menos a proposta. Por isso, preço exatamente igual a 85% não aciona a garantia, enquanto valor um centavo inferior produz obrigação de um centavo. No patamar de 75%, a cobertura adicional corresponde a 10% do orçamento.

A incidência nas licitações de obras e serviços de engenharia decorre da posição sistemática do art. 59 e da referência ao licitante vencedor, embora a lei empregue o termo “contratações”. O TCE-SP afasta a aplicação a serviços gerais; o TCE-PR confirma que a prova de exequibilidade não elimina a garantia; e o TCU

reconhece a oportunidade de demonstração da exequibilidade abaixo de 75%, sem dispensar a cobertura da proposta aceita.

A sequência recomendada é: classificar adequadamente o objeto; construir orçamento confiável; prever a garantia adicional no edital; avaliar a exequibilidade; calcular a diferença entre 85% do orçamento e a proposta; registrar a memória de cálculo; adjudicar o objeto; homologar a licitação; convocar o adjudicatário para apresentar a garantia; conferir o instrumento apresentado; e somente então assinar o contrato.

Durante a execução, caberá à Administração acompanhar a vigência da garantia, exigir sua atualização quando necessária e liberá-la conforme o art. 100 da Lei nº 14.133/2021.

A Lei nº 14.133/2021 não pune o desconto: admite a proposta vantajosa, exige prova quando houver dúvida e reforça a proteção mediante aplicação fiel, motivada e transparente de seus parâmetros.

REFERÊNCIAS

BONATTO, Hamilton. Governança e gestão de obras públicas: do planejamento à pós-ocupação. Prefácio da 2. edição de Benjamin Zymler. 2. ed. atual. e ampl. de acordo com a Lei nº 14.133/2021. Curitiba, PR: Estúdio UBA, 2025.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 20 jul. 2026.

BRASIL. Lei nº 14.770, de 22 de dezembro de 2023. Altera a Lei nº 14.133/2021, inclusive para permitir a prestação de garantia por título de capitalização. Brasília, DF: Presidência da República, 2023a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14770.htm. Acesso em: 20 jul. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). Acórdão nº 2.198/2023. Processo TC 033.663/2023-8. Relator: Ministro Antonio Anastasia. Sessão de 25 out. 2023. Brasília, DF: TCU, 2023b. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/doc/acordao-completo/2198/2023/Plen%C3%A1rio>. Acesso em: 20 jul. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). Acórdão nº 465/2024. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti. Sessão de 20 mar. 2024. Brasília,

DF: TCU, 2024a. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/doc/acordao-completo/465/2024/Plen%C3%A1rio>. Acesso em: 20 jul. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). Acórdão nº 803/2024. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Sessão de 24 abr. 2024. Brasília, DF: TCU, 2024b. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/doc/acordao-completo/803/2024/Plen%C3%A1rio>. Acesso em: 20 jul. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Licitações & contratos: orientações e jurisprudência do TCU. 5. ed. Brasília, DF: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2024.

EQUIPE TÉCNICA DA ZÊNITE. Definição do valor da garantia adicional em obras e serviços de engenharia. Blog da Zênite, 15 out. 2024. Disponível em: <https://zenite.blog.br/definicao-do-valor-da-garantia-adicional-em-obras-e-servicos-de-engenharia/>. Acesso em: 22 jul. 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO ADMINISTRATIVO (IBDA). Enunciado nº 19/2024. In: Jornadas de Direito Administrativo: compilado de enunciados — edições 2019, 2023 e 2024. [S. l.]: IBDA, 2025. p. 20. Disponível em: https://ibda.com.br/wp-content/uploads/2025/03/ENUNCIADOS_-DIGITAL.pdf. Acesso em: 21 jul. 2026.

JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

PAIVA, Alexandre Ferreira da Silva. As garantias previstas na Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para a contratação de obras e serviços de engenharia: maior segurança para a Administração Pública ou desestímulo à competitividade? Revista Simetria, São Paulo, v. 1, n. 16, p. 145-182, 2025. DOI: <https://doi.org/10.61681/revistasimetria.v1i16.159>.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado (Tribunal Pleno). Acórdão nº 597/2026. Processo nº 400886/25. Relator: Conselheiro Augustinho Zucchi. Sessão Ordinária Virtual nº 3, 12 mar. 2026. Curitiba: TCE-PR, 2026. Disponível em: <https://viajuris.tce.pr.gov.br/Arquivos/2026/3/000201169.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2026.

QUINTAS, Alcione Silva; CRUZ, Jamil Manasfi da; GONÇALVES FILHO, Fabio Vilas; BONATTO, Hamilton. Garantia de proposta no procedimento licitatório: aspectos legais e doutrinários. Ronny Charles, 19 abr. 2024. Disponível em: <https://ronnycharles.com.br/garantia-de-proposta-no-procedimento-licitatorio-aspectos-legais-e-doutrinarios/>. Acesso em: 21 jul. 2026.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado (Tribunal Pleno). TC-017038.989.25-7. Relator: Conselheiro Wagner de Campos Rosário. 36ª Sessão, 3 dez. 2025. São Paulo: TCE-SP, 2025. Disponível em:

https://jurisprudencia.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/2/0/0/20096002.pdf. Acesso em: 20 jul. 2026.

TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de licitações públicas comentadas. 16. ed. Salvador: JusPodivm, 2025.