



Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes

Sede do DNIT em Brasília/DF

Diretoria de Infraestrutura Rodoviária

OFÍCIO-CIRCULAR Nº 5757/2024/DIR/DNIT SEDE

Brasília, na data da assinatura eletrônica.

Às
Superintendências Regionais do DNIT
Coordenações-Gerais subordinadas à Diretoria de Infraestrutura Rodoviária
Diretoria Executiva

Assunto: Critérios objetivos para aferição quanto a inexecuibilidade nas contratações "menor preço" ou "maior desconto".

1. Com a finalidade de se padronizar as ações a serem tomadas nos procedimentos licitatórios no âmbito desta Autarquia, bem como para assegurar a maior efetividade possível nos processos licitatórios conduzidos por esta Autarquia, esta Diretoria de Infraestrutura Rodoviária do DNIT, com base nas análises da Procuradoria Federal Especializada junto ao DNIT - PFE/DNIT bem como no posicionamento dominante do Tribunal de Contas da União - TCU sobre o tema inexecuibilidade, e, por fim, na interpretação da Lei 14.133/2021, por meio deste circular, vem trazer os procedimentos para a avaliação da inexecuibilidade das propostas em licitações.

2. A Lei 14.133/2021, em seu art. 59, prevê que a Administração Pública deve avaliar a inexecuibilidade de propostas com valores inferiores ao orçamento previsto, sendo facultado o uso de diligências para confirmar a viabilidade econômica das propostas.

3. **Posicionamento do Tribunal de Contas da União (TCU)**

3.1. O TCU, em diversos acórdãos, tem destacado que a análise da inexecuibilidade deve ser criteriosa e baseada em parâmetros técnicos. Em casos de propostas que apresentam valores abaixo de 75% do orçamento, como previsto no art. 59, § 4º da Lei 14.133/2021, o TCU reconhece que essas podem ser desclassificadas automaticamente por inexecuibilidade. Contudo, a Corte também encoraja a realização de diligências para confirmar a viabilidade econômica, exceto em casos de preços claramente simbólicos ou irrisórios, como evidenciado no Acórdão 2731/2020.

4. **Posicionamento da Procuradoria Federal Especializada junto ao DNIT**

4.1. Observa-se que a posição majoritária do TCU, conforme expõe o Acórdão 2.198/2024-TCU-Plenário, é de que não há que se cogitar da realização de diligências para aferir a inexecuibilidade, pois o lance abaixo daquele percentual de 75% já é identificado pela própria Lei como inexecuível, devendo a proposta ser desclassificada.

4.2. Entretanto, a CGCL/DIREX traz no Ofício Nº 223055/2023/CGCL/DIREX/DNIT SEDE que dispõe sobre desclassificação por inexecução da Lei n. 14.133/21, interpreta que o TCU sempre encorajou abraçar o instituto da diligência, buscando amparo na Lei n. 8.666/93, legislação esta revogada com o advento da Lei n. 14.133/21.

4.3. Neste sentido, a Procuradoria Federal Especializada junto ao DNIT foi consultada acaso a proposta global seja inferior a 75% do preço referencial se as desclassificações deverão ser sumárias e automáticas.

4.4. Nestes termos, expõe que, nos termos do art. 59, § 2º, a inexecução das propostas deve ser analisada com base em critérios objetivos, **mas não de forma automática, para os casos de julgamento como "menor preço" ou "maior desconto"**. O entendimento da PFE-DNIT é de que a presunção de inexecução é relativa, ou seja, a Administração pode realizar diligências para verificar a viabilidade das propostas, conforme destacado na Nota Jurídica nº 00004/2024 (processo 50600.041322/2023-12 SEI! nº 16805902).

4.5. Neste sentido, é premente a esta Diretoria de Infraestrutura Rodoviária, como área finalística e de maior volume de contratações no âmbito da Autarquia, regulamentar aspectos de relevância, padronização de procedimentos com critérios objetivos e textos a serem obrigatoriamente inseridos nos Termos de referência das contratações do tipo "menor preço" ou "Maior desconto".

4.6. Dessa forma, para aquelas licitações que visam a contratação de obras ou serviços de engenharia da área de infraestrutura rodoviária, entende-se como relevante, no quesito de insumos utilizados, que envolvam o fornecimento de **insumos betuminosos, material pétreo, areia e Óleo Diesel, itens que figuram habitualmente na curva A de insumos das obras rodoviárias**. Assim, esta Diretoria de Infraestrutura Rodoviária entende que é possível adotar critérios objetivos que eliminem a necessidade de diligências em casos extremos.

5. **Critérios Objetivos para Avaliação da Inexecução:**

5.1. Para a aferição das **exequibilidades das propostas global que apresentem valor inferior a 75% do orçamento referencial**, deve a Superintendência adotar o seguinte procedimento para esta verificação.

5.2. Para o cálculo de cada uma destas grandezas, via de regra utilizam-se as composições auxiliares que são formadas pelos insumos a serem empregados no serviço. Basicamente, equipamentos, mão de obra e materiais, com suas respectivas produtividades. Nestas composições auxiliares, fundamentais para a formação dos preços unitários, deve ser aferida a dimensão dos descontos dados pelos proponentes, de forma a que não se enseje em preços inexecutáveis que certamente impactarão na execução dos serviços e a qualidade desejada pela Autarquia.

5.3. Neste sentido, são descritas abaixo metodologia e detalhamento de procedimentos que devem ser seguidas para avaliação objetiva da exequibilidade de preços unitários de serviços e obras afetos à infraestrutura rodoviária.

5.3.1. Identificar e verificar se os **preços unitários afetos à serviços atrelados à materiais betuminosos, materiais pétreos e areia apresentam valores inferiores a 75% do orçamento referencial;**

I - Diligência para comprovação de exequibilidade: A Superintendência deverá **requerer ao licitante a apresentação de cotações de mercado que comprovem a exequibilidade do preço ofertado, de forma clara e objetiva, apresentando carta**

do fornecedor com proposta de preço clara e indicação de unidade de medida da cotação ofertada ao licitante. Não deverão ser aceitos justificativas vagas ou subjetivas.

II - Com a cotação apresentada, deve **identificar a localização do fornecedor da cotação para identificação da DMT** e, com os **preços unitários da proposta de transporte local do licitante,** retroalimentar a proposta do licitante (X) e comparar o preço ofertado original do licitante (Y) com preço obtido através da retroalimentação;

a) Se $X > Y$ - Proposta inexecutável; Convocar próximo colocado no certame;

b) Se $X < Y$ - Proposta executável neste quesito; Verificar demais itens, em sequência.

5.3.2. Para preços unitários de serviços que tenha presença de **Óleo Diesel** na composição e que **apresenta valores inferiores a 75% do orçamento referencial:**

I - Diligência para comprovação de executabilidade: A Superintendência deverá **requerer ao licitante a apresentação de cotações de mercado (X) que comprovem a executabilidade do preço ofertado (Y), de forma clara e objetiva, apresentando carta do fornecedor com proposta de preço clara (X) e indicação de unidade de medida da cotação ofertada ao licitante.** Não deverão ser aceitos justificativas vagas ou subjetivas.

a) Se $X > Y$ - Proposta inexecutável; Convocar próximo colocado no certame;

b) Se $X < Y$ - Proposta executável neste quesito; Verificar demais itens, em sequência.

c) **É vedado qualquer desconto que enseje valor irrisório e/ou simbólico relacionados insumo do Óleo Diesel.**

5.3.3. Em sequência, cumprindo e regulamentando o disposto no § 3º do Artigo 59 da Lei nº 14.133/2021, deverão ser observados os quantitativos e preços unitários relevantes afetos ao grupo nas composições na forma abaixo.

5.3.4. No caso dos equipamentos, conforme consta do SICRO, a obtenção dos custos produtivos (R\$/h) e improdutivos (R\$/h) que constam das Composições de custo unitários do SICRO são formados a partir das seguintes parcelas dos equipamentos:

- a) Valor da aquisição (R\$);
- b) Depreciação (R\$/h);
- c) Oportunidade de Capital (R\$/h);
- d) Seguros e Impostos (R\$/h);
- e) Manutenção (R\$/h);
- f) Operação (R\$/h);
- g) Mão de Obra de Operação (R\$/h).

5.3.4.1. Dessa forma, para garantir a qualidade da execução dos serviços conforme normas técnicas do DNIT **deverá ser considerado inexecutável,** para os preços unitários de serviços que **apresenta valores inferiores a 75% do orçamento referencial, qualquer proposta de alteração nas parcelas afetos à equipamentos relacionados aos grupos de:**

- I - Impostos (se for o caso);
- II - Parcela afeta à manutenção;
- III - Parcela afeta à Operação;
- IV - Parcela afeta à Mão-de-obra de Operação;

a) Devem ser vedados ainda quaisquer alteração do coeficiente de manutenção (K) e Coeficiente de combustível (l/kwh) afetos aos equipamentos.

5.3.4.2. Assim, devem ser consideradas nas propostas, nas parcelas afetas à equipamentos acima, exatamente o mesmo indicado nas referências do SICRO, proposta referencial da Administração. Tal medida visa garantir a isonomia, paridade entre os licitantes e a garantia da qualidade dos serviços da contratação nos exatos termos e normas técnicas do DNIT, pois estas parcelas afetas sobremaneira a qualidade da execução dos serviços, caso sejam reduzidas.

5.3.4.3. Caso sejam constatados quaisquer situação demonstrado acima, o preço unitário enquadrado deverá ser enquadrado como inexecutável, dado que o contratado não permite garantir a qualidade exigida pelo DNIT no certame licitatório, assim como também garante a isonomia entre os licitantes.

5.3.5. No aspecto afeto à Mão de Obra, para os preços unitários de serviços que **apresenta valores inferiores a 75% do orçamento referencial**, tanto para prestação do serviço onde são previstos nas composições principais, quanto na presença de mão-de-obra na operação de equipamentos de infraestrutura em composições auxiliares, deverá ser considerado inexecutável **qualquer desconto que enseje valor irrisório e/ou simbólico relacionados à mão-de-obra.**

5.3.5.1. **Os valores de mão-de-obra devem obedecer às convenções coletivas de cada categoria profissional do local/região a que estiver vinculada ou, na ausência, devem ser obedecidas a legislação trabalhista afeta ao salário mínimo profissional no Brasil, a qual deverá ser considerada inexecutável o preço unitário que apresentar qualquer proposta afeta à mão-de-obra que enquadre no presente quesito.**

5.3.6. Também é **vedada qualquer alteração na quantidade indicada no SICRO afeto a todos os grupos, seja equipamentos (incluindo quantidade operativa e improdutiva), mão-de-obra, material, tempo fixo ou momento de transporte.**

5.3.6.1. A essência da vedação também tem o propósito de garantir a qualidade da prestação dos serviços contratadas pelo DNIT conforme normas técnicas vigentes e isonomia no certame licitatório pelo mercado.

5.3.6.2. Toda e qualquer identificação de descumprimento dos quesitos indicados nos itens acima, **deverão ser declaradas manifestadamente inexecutáveis** os preços unitários avaliados dos serviços que apresentem valores inferiores a 75% do orçamento referencial.

5.3.7. Outro aspecto relevante na verificação da exequibilidade no âmbito do BDI é a vedação na redução dos percentuais afetos a tributos (PIS/COFINS/ISSQN). Assim, estratégias comerciais podem fazer com que os proponentes tracem objetivos empresariais que permitam ajustar os percentuais de cada um dos demais componentes.

5.3.7.1. À exceção das alíquotas tributárias, todas as outras podem ser ajustadas em face destas estratégias. Como por exemplo, reduzir as alíquotas referentes à Administração Central e Lucro em razão da carteira de contratos da proponente, ou

seja, quanto maior, menor esta alíquota. Da mesma forma, para despesas financeiras, seguros e garantias, pois o proponente pode ser associado ou mesmo fazer parte de um grupo financeiro, onde a magnitude destas grandezas pode ser otimizada.

5.4. Importante ressaltar ainda que, em caso de desclassificação de todos aqueles licitantes cujas propostas tiveram descontos maiores que 25%, **deverá ser efetuada o mesmo procedimento para o próximo licitante convocado a apresentar proposta, respeitada a ordem de classificação, mesmo que tenha apresentado proposta de preço global superior a 75% do preço global referencial da Administração.**

5.5. Esse procedimento busca garantir a qualidade dos serviços prestados, assegurando que a proposta apresentada do licitante vencedor tenha mesmo critério e rigor técnico na sua avaliação, garanta que seja economicamente viáveis e em conformidade com os parâmetros técnicos exigidos em normas do DNIT e, ainda, garantir a isonomia de todos os participantes no certame.

6. **Do texto obrigatório a constar dos Termos de referência das contratações**

6.1. Em todos os Termos de referência da contratação, devem ser acrescidas no item. **FORMAS E CRITÉRIOS DE SELEÇÃO DO FORNECEDOR E REGIME DE EXECUÇÃO**, sub-item **Critérios de aceitabilidade de preços** para àquelas contratações do tipo "menor preço" ou "maior desconto" a seguinte redação:

"8.6. Serão desclassificadas as propostas que apresentarem preços inexequíveis ou permanecerem acima do orçamento estimado para a contratação.

8.6.1. Conforme § 4º do Art. 59 da Lei nº 14.133 de 1º de abril de 2021, 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.

8.6.2. Serão considerados relevantes e manifestadamente inexequíveis para os insumos materiais betuminosos, materiais pétreos, areia e óleo diesel àquele que apresentar cotação com valor superior à proposta de preços do licitante ou que configure inexequibilidade/incompatibilidade com o transporte local do insumo, em contradição ao binômio de transporte.

8.6.3. Será considerado manifestadamente inexequível proposta de preço cujos insumos do sub-item anterior e mão-de-obra nos preços unitários constem com valor irrisório e/ou simbólico.

8.6.4. Será considerado manifestadamente inexequível proposta de preço cujo equipamento apresente na composição qualquer alteração da proposta referencial da administração afeto às parcelas impostos, manutenção, operação e mão-de-obra da operação, assim como alteração do coeficiente de manutenção (K) e coeficiente de combustível (l/kwh).

8.6.5. Será considerado manifestadamente inexequível proposta de preço que apresente nos custos de mão-de-obra valores inferiores à convenções coletivas profissional do local/região a que estiver vinculado a área de abrangência do objeto e, na ausência, ao salário mínimo profissional no Brasil.

8.6.6. Será considerado manifestadamente inexequível proposta

de preço que apresente qualquer alteração na quantidade indicada no SICRO da proposta referencial da Administração afeto a todos os grupos, seja equipamentos (incluindo quantidade operativa e improdutivo), mão-de-obra, material, tempo fixo ou momento de transporte.

8.6.7. Será considerado manifestadamente inexequível proposta de preço que no BDI apresente alíquotas dos percentuais afetos a tributos PIS, COFINS e ISSQN inferior à legislação tributária vigente."

7. Nos casos de obras de construção ou operações rodoviárias, poderão ser avaliados outros insumos considerados relevantes à contratações do caso concreto, acaso seja estratégico para o DNIT a ser definido pela área gestora, e figurar na Curva A de insumos, devendo o texto do termo de referência ser adaptado ao caso concreto.

8. Casos omissos deverão ser dirimidos por esta Diretoria de Infraestrutura Rodoviária. Destaca-se que procedimentos referente ao presente expediente afeto ao tema de diligências, a critério discricionário da administração em realizar, somente se aplica a contratações "menor preço" ou "maior desconto".

Atenciosamente,

(assinado eletronicamente)

FÁBIO PESSOA DA SILVA NUNES

Diretor de Infraestrutura Rodoviária

Referências:

- Lei 14.133/2021, art. 59.
- Nota Jurídica nº 00004/2024/GABINETE/PFE-DNIT.
- Acórdão 2731/2020-TCU.



Documento assinado eletronicamente por **Fabio Pessoa da Silva Nunes, Diretor de Infraestrutura Rodoviária**, em 22/10/2024, às 14:47, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, § 3º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.dnit.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **19246573** e o código CRC **FDB8C3F8**.

Referência: Caso responda este Ofício-Circular, indicar expressamente o Processo nº 50600.035640/2024-25

SEI nº 19246573



MINISTÉRIO DOS
TRANSPORTES



Setor de Autarquias Norte | Quadra 3 | Lote A
CEP 70040-902
Brasília/DF | (061) 3315-4319