

ORIENTAÇÃO PREVENTIVA N. 352/2026

DESCLASSIFICAÇÃO DE PROPOSTAS POR ITENS DE BAIXA MATERIALIDADE E A NECESSÁRIA DEFINIÇÃO PRÉVIA DOS PREÇOS UNITÁRIOS RELEVANTES NO PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

1. INTRODUÇÃO

A busca pela proposta mais vantajosa constitui um dos objetivos centrais da Lei n. 14.133/2021. Entretanto, a concretização desse objetivo exige que os agentes responsáveis pelo julgamento das propostas observem critérios compatíveis com os princípios da proporcionalidade, da razoabilidade, da competitividade e do formalismo moderado.

Embora a Administração possua o dever de verificar a exequibilidade das propostas apresentadas pelos licitantes, essa prerrogativa não autoriza a desclassificação automática de ofertas globalmente vantajosas em razão de inconsistências identificadas em itens isolados que possuam reduzida relevância econômica ou técnica para a execução contratual.

A questão foi examinada pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão n. 2.357/2026 – Primeira Câmara¹, proferido em representação envolvendo pregão eletrônico destinado à contratação de serviços de manutenção predial pelo Grupamento de Apoio de Recife. Ao apreciar o caso, o Tribunal enfrentou importante discussão acerca dos limites da análise de exequibilidade de preços unitários e, principalmente, acerca da necessidade de que a Administração defina previamente, ainda na fase de planejamento, quais itens efetivamente possuem relevância suficiente para justificar eventual desclassificação da proposta.

A decisão revela importante diretriz para gestores públicos: a avaliação da exequibilidade não pode ser conduzida de forma arbitrária nem construída posteriormente durante o julgamento das propostas. Os critérios de relevância dos preços unitários devem ser estabelecidos previamente, de forma objetiva, transparente e documentada, permitindo que licitantes e Administração conheçam antecipadamente os parâmetros que orientarão a análise das ofertas.

2. DESENVOLVIMENTO

A Lei n. 14.133/2021 não adota uma visão meramente formal da exequibilidade das propostas. O que se busca proteger não é a aderência absoluta de cada item individual ao

¹ Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A2357%2520ANOACORDAO%253A2026%2520COLEGIADO%253A%2522Primeira%2520C%25C3%25A2mara%2522/DTRELEVANCIA%2520desc/false/1>. Acesso em 09 de junho de 2026.



orçamento estimado, mas a efetiva capacidade de execução contratual e a obtenção do resultado mais vantajoso para a Administração.

Nesse contexto, a simples identificação de descontos expressivos em determinados itens não conduz, por si só, à inexequibilidade da proposta.

Foi justamente esse debate que chegou ao Tribunal de Contas da União.

No caso concreto, a empresa representante sustentava ter sido desclassificada apesar de apresentar a proposta global mais vantajosa, em razão de supostas inconsistências identificadas em alguns itens específicos das planilhas de composição de custos. Em determinados grupos licitados, os itens questionados representavam parcela reduzida do valor global da contratação, circunstância que levou a representante a alegar desproporcionalidade da medida adotada pela Administração.

Ao examinar a matéria, a unidade técnica do TCU observou que não cabe ao controle externo substituir a Administração na análise técnica da exequibilidade das propostas. A aferição concreta da viabilidade econômica das ofertas permanece inserida no âmbito de competência do gestor público, cabendo ao Tribunal fiscalizar a legalidade do procedimento e a observância dos princípios que regem a licitação.

Todavia, a análise realizada nos autos revelou questão mais relevante sob a ótica preventiva.

Durante a instrução processual, constatou-se que a Administração justificava a desclassificação das propostas afirmando que os itens questionados possuíam elevada relevância técnica ou financeira. Entretanto, não havia previsão editalícia ou demonstração prévia, produzida durante a fase de planejamento, indicando objetivamente quais itens seriam considerados relevantes para fins de análise individualizada de exequibilidade.

A falha é significativa.

Se a Administração pretende examinar determinados preços unitários de forma diferenciada, deve definir previamente quais são esses itens e por que eles possuem relevância suficiente para influenciar a execução contratual. A ausência dessa definição prévia produz elevado grau de subjetividade no julgamento.

Sem critérios objetivos previamente estabelecidos, a relevância de determinado item passa a ser definida apenas após a abertura das propostas, permitindo que a Administração construa, durante o julgamento, justificativas para validar ou afastar ofertas apresentadas pelos licitantes.



Esse cenário compromete diretamente os princípios do julgamento objetivo, da transparência e da segurança jurídica.

Não por outra razão, o TCU registrou que a Administração utilizou a metodologia da Curva ABC para identificar itens considerados relevantes para a contratação. Entretanto, essa definição não estava adequadamente refletida nos instrumentos de planejamento nem havia sido incorporada de forma clara ao edital como parâmetro de julgamento das propostas.

A observação é extremamente relevante para a aplicação da Lei n. 14.133/2021.

O planejamento da contratação não se limita à elaboração do orçamento estimado ou à definição do objeto. Também deve contemplar a construção dos critérios que serão utilizados durante o julgamento das propostas.

Quando a Administração entende que determinados preços unitários possuem importância estratégica para a execução contratual, deve identificar previamente tais itens, justificar tecnicamente sua relevância e registrar essa conclusão nos documentos da fase preparatória.

Essa providência atende simultaneamente diversas finalidades.

Em primeiro lugar, permite que os licitantes compreendam antecipadamente quais parcelas da contratação serão objeto de maior rigor na análise de exequibilidade.

Em segundo lugar, reduz a margem de subjetividade do julgamento.

Em terceiro lugar, fortalece a motivação dos atos administrativos e reduz riscos de impugnações, recursos e questionamentos perante os órgãos de controle.

Sob outra perspectiva, a decisão também evidencia que nem toda inconsistência identificada em item isolado possui potencial para justificar a desclassificação da proposta.

A Administração deve avaliar se o item questionado efetivamente compromete a execução contratual ou se representa parcela economicamente irrelevante diante do valor global da contratação.

Essa análise decorre diretamente do princípio da proporcionalidade.

A exclusão de uma proposta mais vantajosa pode gerar prejuízos significativamente superiores aos riscos decorrentes de uma eventual inconsistência localizada em item de reduzida materialidade.

Por essa razão, a avaliação da exequibilidade deve considerar não apenas o preço unitário isoladamente examinado, mas também sua representatividade no contexto global da



contratação, sua influência sobre o equilíbrio econômico-financeiro da proposta e sua efetiva relevância para a execução do objeto.

A lógica adotada pelo TCU converge com a compreensão cada vez mais presente na jurisprudência administrativa de que o procedimento licitatório não deve ser conduzido com excessivo apego a formalismos que impeçam a obtenção da proposta efetivamente mais vantajosa.

O objetivo da análise de exequibilidade não é eliminar propostas competitivas, mas evitar futuras inexecuções contratuais. Conseqüentemente, somente inconsistências capazes de comprometer concretamente a execução do objeto justificam medidas extremas como a desclassificação da oferta.

3. CONCLUSÃO

O Acórdão n. 2.357/2026 – Primeira Câmara reforça importante diretriz para a condução das licitações regidas pela Lei n. 14.133/2021: a análise de exequibilidade dos preços unitários não pode ser dissociada do planejamento da contratação.

Caso a Administração pretenda atribuir relevância diferenciada a determinados itens da planilha orçamentária, deve identificar previamente esses preços unitários relevantes, justificar tecnicamente sua importância e incorporar tais critérios aos documentos da fase preparatória e ao instrumento convocatório.

A ausência dessa definição fragiliza o julgamento objetivo e amplia a subjetividade da análise administrativa.

Como medida preventiva, recomenda-se que os órgãos e entidades:

1. identifiquem, durante a elaboração do orçamento estimado, os itens de maior impacto financeiro ou relevância técnica para a execução contratual;
2. documentem os critérios utilizados para essa definição;
3. utilizem metodologias objetivas, como Curva ABC ou matriz de criticidade técnica;
4. registrem tais informações no Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência e demais documentos de planejamento;
5. estabeleçam expressamente no edital quais itens serão considerados relevantes para fins de análise individualizada de exequibilidade;
6. motivem adequadamente eventual desclassificação demonstrando a efetiva repercussão do item questionado sobre a execução contratual.





Em síntese, a decisão do TCU evidencia que a proteção da competitividade e da vantajosidade da contratação exige equilíbrio entre o dever de verificar a exequibilidade das propostas e a necessidade de evitar desclassificações fundadas em inconsistências de reduzida materialidade. A relevância dos preços unitários não pode ser construída durante o julgamento da licitação. Ela deve ser definida previamente no planejamento da contratação, de forma objetiva, transparente e devidamente motivada, assegurando previsibilidade aos licitantes e segurança jurídica à atuação administrativa.

Adamantina/SP, 9 de junho de 2026.

Rafael Antonio Shimada

Consultor Responsável pela Elaboração

José Carlos Pacheco de Almeida

Diretor Jurídico Responsável pela Revisão e Aprovação

