



ESTADO DA PARAÍBA

PREFEITURA MUNICIPAL DE DESTERRO

CNPJ: 08.925.968/0001-30

Objeto da Licitação: Pavimentação de Estrada Vicinal- município de Desterro-PB.

Concorrência nº 11/2025

PARECER TÉCNICO DE ENGENHARIA
Análise da Proposta e Recomendação de Desclassificação

1. IDENTIFICAÇÃO

- **Contratação:** Pavimentação de estrada vicinal em paralelepípedo, com serviços de terraplenagem, drenagem, meio-fio, calçadas e demais elementos previstos no projeto básico.
- **Município:** Desterro/PB
- **Modalidade:** Concorrência
- **Critério de Julgamento:** Maior desconto sobre o valor global do orçamento de referência.
- **Valor orçado pela Administração:** R\$ 400.000,00
- **Empresa analisada:** ENSEADA CONSTRUÇÕES
- **Valor proposto:** R\$ 300.000,00 (desconto global de 25%)

2. OBJETO DO PARECER

Este parecer técnico tem por finalidade analisar a **estrutura de descontos por item** da proposta apresentada pela empresa ENSEADA CONSTRUÇÕES, confrontando-a com:

- O edital da Concorrência nº 11/2025;
- A Lei nº 14.133/2021;
- As orientações e jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU), especialmente no que se refere ao critério de julgamento por **maior desconto** e à prevenção de **jogo de planilha**.

Ao final, apresenta-se **opinião técnica pela desclassificação** da proposta, em razão da assimetria relevante e injustificada dos descontos aplicados aos itens da planilha orçamentária.

3. FUNDAMENTAÇÃO FÁTICA

3.1. Orçamento de referência da Administração: O orçamento de referência, em anexo ao edital, foi elaborado com base em sistemas oficiais de custos (SINAPI/SICRO), com BDI definido e preços unitários compatíveis com o mercado, totalizando **R\$ 400.000,00**.



ESTADO DA PARAÍBA

PREFEITURA MUNICIPAL DE DESTERRO

CNPJ: 08.925.968/0001-30

Objeto da Licitação: Pavimentação de Estrada Vicinal- município de Desterro-PB.

Concorrência nº 11/2025

Os principais grupos de serviços e seus pesos no valor total são, em síntese:

- Serviços preliminares (placa de obra, limpeza, etc.);
- Administração da obra;
- Terraplenagem;
- Revestimento em paralelepípedo (itens de maior peso financeiro);
- Drenagem;
- Mobilização e desmobilização de equipamentos e equipes.

3.2. Proposta da empresa ENSEADA

A empresa apresentou:

- **Valor global:** R\$ 300.000,00
- **Desconto global:** 25% sobre o valor de referência
- Mesmos serviços, códigos e quantitativos da planilha da Administração.

Entretanto, ao se analisar os **descontos por item/grupo**, verifica-se relevante **assimetria**, em síntese:

- **Item 2.1 – Administração da obra:**
 - Peso aproximado: 6,36% do valor total.
 - Desconto aplicado: cerca de **4%**, muito inferior ao desconto global de 25%.
- **Item 1.1 – Placa de obra / serviços preliminares de pequeno peso:**
 - Peso aproximado: 0,53% do valor total.
 - Desconto aplicado: cerca de **31%**, superior ao desconto global.
- **Itens 3.1 e 3.2 – Serviços de terraplenagem:**
 - Pesos aproximados: 0,47% e 1,46% do valor total.
 - Desconto aplicado: cerca de **27%**.
- **Itens 4.1 e 4.2 – Meio-fio e pavimento em paralelepípedo (itens de maior peso):**
 - Itens com maior impacto no custo da obra.
 - Desconto aplicado: cerca de **26%**.

Em síntese:

- O **desconto global de 25%** não se distribui de forma homogênea pelos itens;



ESTADO DA PARAÍBA

PREFEITURA MUNICIPAL DE DESTERRO

CNPJ: 08.925.968/0001-30

Objeto da Licitação: Pavimentação de Estrada Vicinal- município de Desterro-PB.

Concorrência nº 11/2025

- Há **itens de baixa relevância** (menor peso na planilha) com **descontos mais elevados** (31%);
- Há **item relevante de Administração da obra** com **desconto muito inferior** (4%) ao global;
- Há **itens estruturantes** (pavimento e meio-fio) com desconto próximo ao global (26%), mas com outros itens (drenagem, mobilização, etc.) com descontos bem superiores, gerando desequilíbrio interno na composição da proposta.

Importante registrar que:

- Embora o valor global de R\$ 300.000,00 corresponda a 75% do orçamento (não inferior a 75%), ou seja, **não se enquadra automaticamente como inexequível pelo parâmetro objetivo da Lei nº 14.133/2021, a forma de distribuição interna dos descontos revela distorções relevantes** entre os preços unitários, sem justificativa expressa nos autos.

4. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

4.1. Lei nº 14.133/2021 – Critério de maior desconto

A Lei nº 14.133/2021 prevê:

- **Art. 33, II:** estabelece o **maior desconto** como um dos critérios de julgamento das propostas.
- **Art. 34:** dispõe que, no julgamento por **menor preço ou maior desconto**, deve ser observado o **menor dispêndio para a Administração**, atendidos os parâmetros mínimos de qualidade definidos no edital.
- **Art. 34, § 2º:** estabelece que o julgamento por **maior desconto** terá como referência o **preço global fixado no edital**, devendo o desconto ser **estendido aos eventuais termos aditivos**.

A doutrina e o próprio **Manual de Licitações e Contratos do TCU** explicam que, na modelagem típica de maior desconto para obras:

- O desconto é concebido como um **fator único (κ, “kappa”)** aplicado de forma **uniforme** sobre todos os itens da planilha de referência, de modo que:
 - o vencedor é aquele que oferece o **maior desconto linear** sobre o orçamento base;



ESTADO DA PARAÍBA

PREFEITURA MUNICIPAL DE DESTERRO

CNPJ: 08.925.968/0001-30

Objeto da Licitação: Pavimentação de Estrada Vicinal- município de Desterro-PB.

Concorrência nº 11/2025

- não há liberdade para aplicar **descontos diferenciados por item**, principalmente quando isso permite concentrar margens em alguns serviços e reduzir preços em outros.

Essa compreensão está diretamente associada à finalidade do critério de maior desconto: **evitar o jogo de planilha e o jogo de cronograma**, garantindo julgamento objetivo, previsibilidade e manutenção do equilíbrio econômico-financeiro em futuros aditivos.

4.2. Aceitabilidade e desclassificação de propostas

A Lei nº 14.133/2021 também dispõe que:

- **Art. 59, III e IV:** serão desclassificadas as propostas que apresentarem **preços inexequíveis ou incompatíveis com o orçamento**, bem como aquelas que **não tiverem sua exequibilidade demonstrada quando exigido pela Administração**.

Ainda que, no caso concreto, o valor global da proposta não seja inferior a 75% do valor orçado (parâmetro objetivo do art. 59, § 4º, para obras e serviços de engenharia), a Administração deve avaliar:

- **Preço global;**
- **Preços unitários relevantes;**
- **Coerência interna da planilha;**
- **Atendimento ao critério de julgamento previsto no edital;**
- **Risco de desequilíbrio econômico-financeiro e prática de jogo de planilha.**

4.3. Entendimento do TCU sobre maior desconto e jogo de planilha

O Tribunal de Contas da União, em suas orientações oficiais, ao tratar do **critério de maior desconto em obras**, registra que:

- O modelo de maior desconto, quando estruturado como **desconto linear sobre toda a planilha**, é especialmente recomendado porque:
 - **mitiga o risco de jogo de planilha e jogo de cronograma;**
 - simplifica a análise de exequibilidade e a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro em aditivos;



ESTADO DA PARAÍBA

PREFEITURA MUNICIPAL DE DESTERRO

CNPJ: 08.925.968/0001-30

Objeto da Licitação: Pavimentação de Estrada Vicinal- município de Desterro-PB.

Concorrência nº 11/2025

- obriga que **todos os itens**, inclusive os de maior demanda, recebam o **mesmo desconto**, evitando que o licitante concentre margens em determinados itens.

Ao mesmo tempo, o TCU destaca que a Administração deve **analisar os preços unitários de itens relevantes** e não apenas o valor global, sob pena de admitir propostas que, embora aparentemente vantajosas no total, escondam **distorções internas** passíveis de comprometer a vantajosidade e a execução contratual.

5. ENQUADRAMENTO NO EDITAL DA CONCORRÊNCIA 11/2025

O edital da Concorrência nº 11/2025:

- Define o **critério de julgamento** como **maior desconto** sobre o valor global do orçamento de referência;
- Exige que a proposta apresente:
 - **planilha de preços unitários e totais**,
 - **compatibilidade com o projeto básico e o orçamento de referência**,
 - **observância dos critérios de aceitabilidade de preços unitário e global**;
- Prevê a **desclassificação de propostas** que:
 - não observem as exigências editalícias;
 - apresentem preços incompatíveis com o orçamento ou manifestamente inexequíveis;
 - não atendam ao critério de aceitabilidade de preços.

À luz desses comandos, o que se verifica no caso concreto é que:

1. A empresa ENSEADA **declara desconto global de 25%**, mas **aplica percentuais de desconto significativamente distintos entre os itens**, com diferenças que variam de cerca de **4% a mais de 30%**.
2. Essa forma de composição **se afasta da lógica do critério de maior desconto** tal como compreendido pela Lei nº 14.133/2021 e pelas orientações do TCU, que partem da ideia de um **desconto linear** sobre a planilha de referência ou, ao menos, de **coerência mínima** entre os descontos por item.
3. A **manutenção de apenas 4% de desconto em Administração local**, item de relevância na composição de custos, ao lado de **descontos muito superiores em itens de menor peso**, evidencia a possibilidade de:



ESTADO DA PARAÍBA

PREFEITURA MUNICIPAL DE DESTERRO

CNPJ: 08.925.968/0001-30

Objeto da Licitação: Pavimentação de Estrada Vicinal- município de Desterro-PB.

Concorrência nº 11/2025

- **deslocamento de margens** para itens específicos;
 - risco de, em futuros aditivos ou alterações quantitativas, haver **vantagem indevida** à contratada;
 - afronta ao princípio do **julgamento objetivo** e da **seleção da proposta mais vantajosa**.
4. Não consta nos autos, até o momento, **justificativa técnica detalhada** por parte da licitante que demonstre a racionalidade dessa assimetria de descontos e afaste o risco identificado.

6. ANÁLISE TÉCNICA E CONCLUSÃO

Considerando:

- Que o **critério eleito** no edital é o **maior desconto** sobre o orçamento de referência, em consonância com os arts. 33, II, e 34 da Lei nº 14.133/2021; Que, conforme orientações do TCU, o critério de maior desconto, quando aplicado em obras, é concebido, em regra, como **desconto linear** sobre todos os itens da planilha, exatamente para **evitar o jogo de planilha** e facilitar a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro;
- Que a proposta da empresa ENSEADA, embora apresente **desconto global de 25%**, distribui esse desconto de forma **extremamente assimétrica** entre os itens (de cerca de 4% a mais de 30%), sem justificativa técnica nos autos;
- Que tal assimetria:
 - compromete a **coerência interna da proposta**;
 - **destoa da modelagem do critério de maior desconto**, tal como tratada pela Lei nº 14.133/2021 e pelo TCU;
 - potencializa o risco de **jogo de planilha**, com concentração de margens em itens específicos;
 - afronta os princípios da **vantajosidade**, da **isonomia** e do **julgamento objetivo**;
- E que o edital exige a **compatibilidade dos preços unitários e globais com o orçamento de referência** e autoriza a **desclassificação** de propostas que não atendam a esses parâmetros;

OPINO TECNICAMENTE QUE:

1. A proposta comercial apresentada pela empresa **ENSEADA CONSTRUÇÕES** **não atende de forma adequada ao critério de julgamento por maior**



ESTADO DA PARAÍBA

PREFEITURA MUNICIPAL DE DESTERRO

CNPJ: 08.925.968/0001-30

Objeto da Licitação: Pavimentação de Estrada Vicinal- município de Desterro-PB.

Concorrência nº 11/2025

desconto, tal como estabelecido no edital e interpretado à luz da Lei nº 14.133/2021 e das orientações do TCU.

2. A **assimetria relevante dos descontos por item**, sem justificativa técnica constante dos autos, configura **distorção relevante da estrutura de preços**, capaz de:
 - afetar a transparência do julgamento;
 - distorcer a avaliação da vantajosidade da proposta;
 - criar **risco concreto de jogo de planilha** e de desequilíbrio econômico-financeiro futuro.
3. Diante disso, **recomenda-se a DESCLASSIFICAÇÃO da proposta da empresa ENSEADA CONSTRUÇÕES**, com fundamento:
 - Nos princípios da **vantajosidade, isonomia e julgamento objetivo** previstos na Lei nº 14.133/2021;
 - Nos arts. 33 e 34 da Lei nº 14.133/2021, quanto ao critério de maior desconto;
 - No art. 59, III e IV, da mesma lei, quanto à desclassificação de propostas incompatíveis com o orçamento e cuja exequibilidade, na forma apresentada, não se mostra adequadamente demonstrada;
 - Nas orientações do **TCU** sobre o uso do critério de maior desconto e a necessidade de evitar práticas irregulares como o **jogo de planilha**.

É o parecer.

Desterro-PB, 09 de dezembro de 2025

Adrielle Oliveira Neves
Engenheira Civil