PARECER

Assunto – análise da proposta da empresa Avantti Engenharia – CE n. 05/2025 – Segunda fase da reforma do Estádio Etelvino Mendonça, em Itabaiana/SE.

Interessado SEEL – Secretaria de Esporte e Lazer

I – RELATÓRIO

A presente análise tem por objeto a verificação da conformidade e da viabilidade da proposta apresentada pela empresa **Avantti Engenharia**, no âmbito da licitação que visa à execução da **segunda fase da reforma do Estádio Etelvino Mendonça**, em Itabaiana/SE.

O orçamento de referência elaborado pela CEHOP totaliza **R$ 5.650.926,73**, enquanto a proposta apresentada pela empresa Avantti corresponde a **R$ 4.238.169,93**, representando um **desconto global de 25%**, exatamente no limite máximo autorizado pelo edital da licitação.

Apesar da conformidade formal no tocante ao valor global, a planilha de custos apresentada pela empresa exibe **diversos itens cujos valores unitários possuem desconto superior a 25%** em relação ao orçamento-base da CEHOP, o que levanta a necessidade de análise quanto à exequibilidade desses itens e à sua possível repercussão na execução contratual.

II – FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Do Enquadramento Legal e Jurisprudencial

Nos termos do artigo 59, §2º, da **Lei nº 14.133/2021**, a Administração Pública poderá realizar diligências para aferir a exequibilidade da proposta, sendo facultado exigir dos licitantes que a comprovem:

> Art. 59. Serão desclassificadas as propostas que:
> (...)
> III - apresentarem preços inexequíveis ou permanecerem acima do orçamento estimado para a contratação;
> (...)
> **§2º – A Administração poderá realizar diligências para aferir a**

Este documento foi assinado via DocFlow por MARIA ANALIA LIMA

Documento assinado utilizando login/senha do sistema (DOCFLOW) Verificação em: http://edocsergipe.se.gov.br/consultacodigo. Utilize o código: CYFE-JKVZ-S7Y8-KXBN

exequibilidade das propostas ou exigir dos licitantes que ela seja demonstrada.

Em parecer anterior lavrado pela Comissão, ficou consignado que o chamado "jogo de planilha" – caracterizado por atribuições artificiais de preços muito baixos a alguns itens e compensações em outros – **não é vedado per se**, mas **deve ser coibido quando representar risco de desequilíbrio econômico-financeiro**, ou indícios de inexequibilidade.

O **Tribunal de Contas da União (TCU)**, por sua vez, consolidou entendimento, inclusive por meio da **Súmula 262**, de que a inexequibilidade não pode ser presumida de forma absoluta, devendo ser oportunizada à licitante a possibilidade de demonstrar a viabilidade de sua proposta, especialmente quando o valor global apresentado não infringe os limites previstos no edital:

> **SÚMULA TCU 262**: 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.

Entre outros julgados, o TCU possui entendimento consolidado, reconhecendo a obrigatoriedade de franquear oportunidade para que a empresa desclassificada possa demonstrar a exequibilidade da proposta, mesmo quando abaixo do critério previsto no dispositivo acima citado:

> REPRESENTAÇÃO. PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR. PREGÃO ELETRÔNICO. REGISTRO DE PREÇOS PARA EVENTUAL CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE INSTALAÇÃO/AQUISIÇÃO DE MATERIAIS PARA SISTEMAS DE ENERGIA SOLAR. EXIGÊNCIA INJUSTIFICADA DE CERTIFICAÇÕES DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS - ABNT. ORÇAMENTO BASE ELABORADO SEM PRÉVIA PESQUISA DE PREÇOS. CRITÉRIOS DE INEXEQUILIDADE DE PREÇOS COM RESTRIÇÃO AO CARÁTER COMPETITIVO DO CERTAME. CONTRATAÇÃO POR PREÇOS COMPARATIVAMENTE ELEVADOS, EM RELAÇÃO AOS VALORES PAGOS POR OUTROS ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E À MAIORIA DOS LANCES OFERTADOS. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA. DETERMINAÇÃO PARA ANULAÇÃO DO CERTAME. ciência acerca das irregularidades detectadas. **1. A desclassificação de proposta por inexequibilidade deve ser objetivamente demonstrada, a partir de critérios previamente publicados e deve ser franqueada a oportunidade de cada licitante**

Este documento foi assinado via DocFlow por MARIA ANALIA LIMA

Documento assinado utilizando login/senha do sistema (DOCFLOW) Verificação em: http://edocsergipe.se.gov.br/consultacodigo. Utilize o código: CYFE-JKVZ-S7Y8-KXBN

> **defender a respectiva proposta e demonstrar a sua capacidade de bem executar os serviços, nos termos e condições exigidos pelo instrumento convocatório, antes que ele tenha a sua proposta desclassificada**. 2. Constatadas ilegalidades no procedimento licitatório que possam ter contribuído para a restrição do caráter competitivo do certame, determina-se à entidade promotora que adote as providências visando à anulação da licitação, bem como do contrato dela decorrente (Acórdão 1244/2018 - Plenário. Rel. Min. Marcos Bemquerer. Proc. n. 002.327/2018-0 . julgado em 30/05/2018).

No mesmo sentido, o acórdão n. 2088/2024-Segunda câmara (TC 040.464/2023-7), determinou o saneamento do processo licitatório para que fossem realizadas diligências para "aferir a exequibilidade das propostas de preços apresentadas com valores globais abaixo de 75% do valor orçado pela Administração, em descumprimento à Súmula - TCU 262 e ao princípio da busca pela melhor proposta".

> REPRESENTAÇÃO. CONCORRÊNCIA 2/2023-SR/PF/AM. OITIVA PRÉVIA. DESCLASSIFICAÇÃO POR INEXEQUIBILIDADE, COM BASE NA ADOÇÃO DE CRITÉRIO DE FORMA ABSOLUTA, SEM A DEVIDA DILIGÊNCIA. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA. DETERMINAÇÃO (
>
> Acórdão n. 2088/2024-Segunda câmara. Rel. Min. Augusto Nardes. TC 040.464/2023-7, julgado em 02/04/2024).

Em seu voto, o relator destaca que

> [A] Administração incorre em risco elevado de não contratar a proposta mais vantajosa, ao desclassificar uma proposta na licitação com base nesse critério de forma absoluta, sem a realização de diligência, com vistas a dar oportunidade às licitantes de demonstrar a viabilidade de sua oferta, quando a diferença se mostra irrisória considerando o valor estimado da licitação, como no caso presente.

O Tribunal de Contas da União – TCU não veda peremptoriamente a utilização de jogo de planilha, mas recomenda aos órgãos licitantes a adoção de **medidas que venham a mitigar problemas relativos à inexequibilidade das propostas, incluindo critérios de exequibilidade de maneira expressa nos editais**. No acórdão n. 2.622/2013, o TCU pondera que deve haver um equilíbrio de interesses, considerando a compatibilidade da proposta com os valores de mercado e que represente uma "**justa retribuição pela contraprestação dos serviços a executar pela contratada**".

Este documento foi assinado via DocFlow por MARIA ANALIA LIMA

Documento assinado utilizando login/senha do sistema (DOCFLOW) Verificação em: http://edocsergipe.se.gov.br/consultacodigo. Utilize o código: CYFE-JKVZ-S7Y8-KXBN

Nesse sentido, conforme expresso no acórdão n. 1214/2013:

> 221. Concluímos, portanto, que os editais deveriam consignar expressamente as **condições mínimas para que as propostas sejam consideradas exequíveis, proibindo propostas com lucro e despesas administrativas iguais a zero, entre outros, em razão de esse percentual englobar os impostos e contribuições não repercutíveis (IR, CSLL)**. Registre-se que o grupo não determinou quais seriam as condições mínimas ideais, de modo que deverá ser realizado estudo para determiná-las e, assim, possibilitar a implementação dessa proposta **[grifos]**.

O edital prevê, no item 11.9.8.:

> 11.9. Serão desclassificadas as propostas que:
> (...)
> 11.9.8. Forem inexequíveis, assim consideradas as propostas cujos valores sejam inferiores a 70% (setenta por cento) do menor dos valores abaixo, quando não 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: a) média aritmética dos valores das propostas superiores a 50% (cinquenta por cento) do valor orçado pela Administração, ou; b) valor orçado da CEHOP/SE.

Também corroborando com tal entendimento, a lei 14.133/2021, consagra a postura já pacífica da Corte de contas, prevendo em seu artigo 59, §2º, que "[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".

A caracterização de "jogo de planilha" pode ser verificada, entre outros fatores, pela existência de itens de serviço acima do valor de mercado, enquanto outros são oferecidos a preços muito abaixo, ou, após a contratação, a empresa se aproveita de modificações nos serviços para reduzir os itens mais baratos ou aumentar os mais caros. No mesmo sentido, a jurisprudência do TCU considera que o "jogo de planilha" pode ser verificado pela existência "elevados quantitativos de itens que apresentavam preços unitários superiores aos de mercado e reduzidos quantitativos de itens com preços inferiores (...), circunstância que pode levar à necessidade de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato" (Acórdão 1.721/2016 TCU).

Este documento foi assinado via DocFlow por MARIA ANALIA LIMA

Documento assinado utilizando login/senha do sistema (DOCFLOW) Verificação em: http://edocsergipe.se.gov.br/consultacodigo. Utilize o código: CYFE-JKVZ-S7Y8-KXBN

2.2. Análise dos Itens com Descontos Superiores a 25%

Com base na análise da planilha da proposta da Avantti, os seguintes itens apresentam **descontos significativos (acima de 25%) em relação ao orçamento da CEHOP**:

Nº	Descrição do Item	Valor CEHOP (R$)	Valor Avantti (R$)	Diferença Absoluta (R$)	Desconto (%)
1	Quadro de comando para bombas de incêndio	95.013,34	54.437,92	40.575,42	-42,70%
2	Tubo aço galvanizado DN65 – rede de hidrante	89.044,20	52.737,30	36.306,90	-40,77%
3	Corrimão duplo em tubo galvanizado	104.002,44	65.281,47	38.720,97	-37,23%
4	Placar eletrônico LED RGB – 6,24x4,16m	509.319,40	332.873,46	176.445,94	-53,01%
5	Revestimento cerâmico 30x60cm	191.252,05	127.659,81	63.592,24	-33,25%
6	Estrutura metálica suporte refletores 1200W	734.941,20	497.431,98	237.509,22	-32,32%
7	Poste de concreto DT 29/2000	301.257,18	210.455,16	90.802,02	-30,14%
8	Cabo de cobre HEPR (XLPE), 25mm²	114.971,35	82.987,75	31.983,60	-27,82%

Diferença Total nos Itens Selecionados

Soma dos Valores CEHOP (R$)	Soma dos Valores Avantti (R$)	Diferença Total (R$)
R$ 2.139.801,16	R$ 1.423.864,85	**R$ 715.936,31**

Esses números demonstram que, **apenas nesses oito itens**, a proposta da empresa Avantti representa uma **redução de R$ 715.936,31** em relação aos valores orçados pela CEHOP. Esse montante corresponde a **aproximadamente 17% do valor total da proposta da Avantti** (R$

Documento assinado utilizando login/senha do sistema (DOCFLOW) Verificação em: http://edocsergipe.se.gov.br/consultacodigo. Utilize o código: CYFE-JKVZ-S7Y8-KXBN

Este documento foi assinado via DocFlow por MARIA ANALIA LIMA

4.238.169,93), o que reforça a materialidade da diferença e a necessidade de verificação de viabilidade técnica.

A análise técnica revela que esses itens, além de representarem valores significativos dentro do orçamento global, possuem **papel funcional crítico** na execução da obra, seja por envolvimento com sistemas de segurança (itens 1, 2, 8), com estrutura metálica e elétrica (itens 6, 7), seja por serem visivelmente os mais custosos e visíveis ao público (item 4 – placar eletrônico).

Portanto, diante da materialidade econômica e da complexidade técnica desses serviços, **recomenda-se, como medida indispensável, a exigência de comprovação da exequibilidade dos itens listados acima**, por meio da apresentação de:

- Composições unitárias analíticas;
- Orçamentos de fornecedores;
- Catálogos técnicos;
- Certificações de materiais;
- Justificativas de metodologia construtiva e produtividades adotadas.

2.3. Item com valor superior ao orçado – Aço CA-50

Foi identificado o seguinte item com **acréscimo substancial de valor**:

Descrição	Valor CEHOP	Valor Avantti	Diferença (R$)	Variação (%)
Armação de sapata isolada, viga baldrame e sapata corrida com aço CA-50 (6,3 mm) – montagem	R$ 4.482,02	R$ 7.645,93	+R$ 3.163,91	**+70,59%**

Embora o edital não contenha vedação expressa quanto à apresentação de preços superiores aos orçados em itens específicos, **percentuais tão elevados** podem configurar possível tentativa de **compensação de descontos excessivos aplicados em outros itens**, prática associada ao chamado "jogo de planilha inverso".

O TCU já reconheceu a necessidade de vigilância sobre esse tipo de distorção, que

Este documento foi assinado via DocFlow por MARIA ANALIA LIMA

Documento assinado utilizando login/senha do sistema (DOCFLOW) Verificação em: http://edocsergipe.se.gov.br/consultacodigo. Utilize o código: CYFE-JKVZ-S7Y8-KXBN

pode prejudicar o equilíbrio contratual e resultar em reequilíbrios artificiais, especialmente se houver modificações quantitativas na execução contratual do ponto de vista inverso, a inércia da Administração diante de distorções contratuais pode configurar culpa grave e ensejar responsabilização (Acórdão 1.721/2016 – TCU).

Assim, **recomenda-se que este item também seja objeto de justificativa técnica**, com a demonstração dos **fatores que ensejaram tal elevação**, como o encarecimento do insumo ou especificidades técnicas do projeto.

III – CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÃO

Diante do exposto, conclui-se que:

1 **A proposta da Avantti está formalmente adequada quanto ao valor global**, respeitando o limite de 25% de desconto.

2 No entanto, os **itens discriminados no quadro do item 2.2 apresentam desconto superior a 25%**, em alguns casos ultrapassando 50%, com significativa relevância técnica e financeira para o contrato.

3 Adicionalmente, **um item com acréscimo de 70,59%** também merece atenção especial quanto ao risco de distorção da planilha e necessidade de controle do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

4 O não atendimento à presente diligência poderá ensejar a desclassificação da proposta, nos termos do artigo 60 da Lei nº 14.133/2021, por risco de inexequibilidade ou distorção grave da planilha.

5 A preponente deverá também apresentar garantia nos termos do item 15.2 do edital.

Diante disso, recomenda-se que:

a) **Seja concedido prazo à empresa Avantti para apresentação de documentos que comprovem a exequibilidade dos seguintes itens:**

Documento assinado utilizando login/senha do sistema (DOCFLOW) Verificação em: http://edocsergipe.se.gov.br/consultacodigo. Utilize o código: CYFE-JKVZ-S7Y8-KXBN

Este documento foi assinado via DocFlow por MARIA ANALIA LIMA

- Quadro de comando para bombas de incêndio;
- Tubulação galvanizada para hidrante;
- Corrimão metálico;
- Placar eletrônico LED;
- Revestimento cerâmico;
- Estrutura metálica para refletores;
- Postes de concreto duplo T;
- Cabos de cobre HEPR 25mm².

b) **Seja também solicitada justificativa técnica específica para o item "Armação de sapata com aço CA-50 – montagem",** que apresenta acréscimo de 70,59% em relação ao valor orçado pela CEHOP.

Este documento foi assinado via DocFlow por MARIA ANALIA LIMA

Documento assinado utilizando login/senha do sistema (DOCFLOW) Verificação em: http://edocsergipe.se.gov.br/consultacodigo. Utilize o código: CYFE-JKVZ-S7Y8-KXBN

Protocolo de Assinatura(s)

O documento acima foi proposto para assinatura digital. Para verificar as assinaturas acesse o endereço http://edocsergipe.se.gov.br/consultacodigo e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido.

Código de verificação: CYFE-JKVZ-S7Y8-KXBN

O(s) nome(s) indicado(s) para assinatura, bem como seu(s) status em 18/07/2025 é(são) :

Legenda: Aprovada Indeterminada Pendente

- MARIA ANALIA LIMA ***27527*** COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO - CEHOP Companhia Estadual de Habitação e Obras Públicas 18/07/2025 12:35:57 (Docflow)