

ILUSTRÍSSIMO SENHOR PREGOEIRO DO MUNICÍPIO DE TRAJANO DE MORAES/RJ

Processo Licitatório: Pregão Eletrônico SRP n.º 006/2026 – Processo Administrativo n.º 6904/2025

LENA SERVIÇO E DISTRIBUIDORA LTDA, inscrita no CNPJ sob o nº 61.515.223/0001-86, com sede na Rua Prefeito Alpheu Marchon, nº 113, Centro, Casimiro de Abreu/RJ, por intermédio de sua representante legal, Sra. Patrícia Pinto Saint Clair, bem como, por sua advogada infra-assinada vem, respeitosamente, perante Vossa Senhoria, apresentar:

RECURSO ADMINISTRATIVO

em face da decisão que desclassificou sua proposta (**Itens: 9,22,26,54 e 55**) sob alegação de não comprovação da exequibilidade, pelos fatos e fundamentos a seguir expostos.

1. DOS FATOS

A empresa **LENA SERVIÇO E DISTRIBUIDORA LTDA**, devidamente qualificada nos autos do Pregão Eletrônico SRP n.º 006/2026, apresentou propostas para os itens de sua competência, submetendo-se à fase de análise de exequibilidade conduzida pelo Pregoeiro.

Instada a demonstrar a exequibilidade de suas propostas, a Recorrente apresentou planilha detalhada de composição de custos, contendo a discriminação dos valores de aquisição, tributos incidentes (Simples Nacional), despesas administrativas e margem de lucro unitária por item, além de cotações e orçamentos junto a fornecedores, e Notas Fiscais Eletrônicas que comprovam o fornecimento de produtos de mesma natureza a outros órgãos públicos.

Não obstante a robustez dos elementos apresentados, sobreveio decisão do Pregoeiro desclassificando a proposta da Recorrente com a seguinte fundamentação (transcrição):

"Desclassifica-se a empresa, tendo em vista que, embora tenha apresentado documentação com demonstração de custos, os elementos apresentados não correspondem ao item licitado, o que inviabiliza a comprovação da exequibilidade da proposta."

A Recorrente, inconformada com a decisão, vem, nos termos do art. 165 da Lei n.º 14.133/2021 e do item 18 do Edital, interpor o presente Recurso Administrativo, expondo as razões a seguir.

2. DOS FUNDAMENTOS

Inicialmente, cumpre lembrar que a proposta inexequível é aquela que, por razões objetivas, não reúne condições materiais de ser cumprida, porquanto gera ao seu autor mais ônus do que vantagens — isto é, o preço ofertado não cobre os custos necessários à execução do objeto licitado. Por isso se diz inexequível: sem condições de ser executada.¹

A Lei n.º 14.133/2021 não estabelece, para bens e serviços comuns, nenhum percentual mínimo legal como parâmetro de inexequibilidade. A fixação de percentuais como critério de presunção de inexequibilidade está expressamente reservada, na própria lei, aos casos de obras e serviços de engenharia (art. 59, §§ 3.º e 4.º). Para os demais casos — bens e serviços em geral —, a lei não impõe qualquer patamar numérico, cabendo à Administração agir com cautela na aferição casuística da viabilidade da proposta.

Nada impede, contudo, que o órgão licitante adote, motivadamente, um percentual como parâmetro indicativo de inexequibilidade para bens e serviços, desde que devidamente justificado. Foi exatamente isso que o Edital fez ao dispor, no item 15.7, que

¹ FILHO, Marçal Justen. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas*. Pág. 795, São Paulo, Thomson Reuters Brasil Conteúdo e Tecnologia Ltda, 2021

"no caso de bens e serviços em geral, é indício de inexecutabilidade das propostas valores inferiores a 50% (cinquenta por cento) do valor orçado pela Administração".

Ocorre que esse parâmetro — seja legal para obras, seja convencional para bens — jamais pode ser encarado como presunção absoluta ou critério definitivo de desclassificação. Trata-se de mero indício, que apenas deflagra uma etapa de verificação. O próprio Edital, ao reproduzir a lógica do art. 59, § 2.º, da Lei n.º 14.133/2021, é explícito ao estabelecer, no item 15.7.1, que a inexecutabilidade somente se configurará após diligência que comprove, cumulativamente: (i) que o custo do licitante supera o valor da proposta; e (ii) que inexistem custos de oportunidade capazes de justificar a oferta.

Nessa linha, o professor Joel de Menezes Niebuhr é enfático:

"A Administração não está impedida de celebrar ótimo negócio, com preço realmente vantajoso, tampouco os licitantes estão impedidos de investir e tomar medidas que reduzam seus custos e os tornem mais competitivos. Nessa perspectiva, diante da dúvida e antes de desclassificar proposta aparentemente inexecutável, a Administração deve conferir oportunidade para que o licitante comprove a validade dela."

No mesmo sentido, o professor Rony Charles Lopes Torres sublinha que:

"[...] mesmo sendo possível a utilização de percentuais como parâmetro para presunção de inexecutabilidade, desde que de forma justificada, ela não pode ser encarada de forma definitiva, podendo ser suplantada pelo licitante questionado, através de demonstração da capacidade de execução (executabilidade) dos preços propostos."²

² DE TORRES, Rony Charles . *Leis de Licitações Públicas Comentadas*, pág. 355, 13ª Edição – Editora JusPODIVM

2.1. Dos preços ofertados – compatíveis com o mercado.

Importa destacar, em primeiro plano, que os preços ofertados pela Recorrente não estão abaixo dos valores praticados no mercado. A diferença em relação ao valor estimado pela Administração decorre de estratégia comercial legítima: o volume de aquisição que a Recorrente mantém junto a seus fornecedores confere-lhe poder de barganha e condições de negociação que reduzem o custo de aquisição dos produtos.

Esse fato é demonstrado objetivamente pelas cotações e orçamentos juntados como Anexo II, que atestam os preços de compra praticados junto aos fornecedores (Ana Maria Comércio e Locações Ltda. e Flora Indústria e Comércio Ltda.), compatíveis com os valores de custo declarados na planilha de exequibilidade e com os preços ofertados à Administração.

Assim, ainda que o parâmetro de 50% do valor orçado tenha sido utilizado como indicador, no caso concreto ele sequer se aplica com pertinência, pois os preços ofertados pela Recorrente são compatíveis com os praticados no mercado — elemento que poderia ter sido verificado pela Administração antes de qualquer desclassificação.

2.2. Da planilha de custos e da demonstração positiva de exequibilidade

A planilha de comprovação de exequibilidade apresentada pela Recorrente (Anexo I) demonstra, com precisão, a estrutura de custos de cada item questionado (09, 22, 26, 41, 54 e 55), indicando: valor unitário de venda, custo de aquisição, tributos incidentes (Simples Nacional) e despesas administrativas. Em todos os itens, o resultado apurado é positivo, com margem de lucro unitária identificada.

A função precípua da planilha de custos, na fase de comprovação de exequibilidade, é exatamente demonstrar que, mesmo com preço abaixo do estimado pela Administração, a empresa ainda auferir vantagem — cobrindo os custos de aquisição, os tributos e as despesas operacionais, com geração de margem de lucro, ainda que reduzida. Isso é inteiramente compatível com a lei e com os princípios que regem a licitação.

A esse respeito, o Tribunal de Contas da União já consagrou que:



"A proposta de licitante com margem de lucro mínima ou sem margem de lucro não conduz, necessariamente, à inexequibilidade. Esse fato pode estar relacionado à estratégia comercial da empresa." (TCU)³

No presente caso, a planilha aponta margem positiva em todos os itens, o que torna ainda mais injustificável a desclassificação

2.3. Quanto às Notas Fiscais: equívoco na exigência de correspondência exata com o item licitado

A decisão recorrida desclassificou a proposta sob o argumento de que os documentos apresentados "não correspondem ao item licitado". Esse fundamento não se sustenta, por três razões:

- a) A planilha de custos não se destina a provar que a empresa já vendeu exatamente o produto licitado naquele certame específico. Sua função é demonstrar a estrutura de custos e a margem de vantagem obtida ao executar o futuro contrato. Exigir que as notas fiscais apresentadas como elemento de custeio correspondam ao exato item licitado é interpretação restritiva e não encontra amparo legal.
- b) As Notas Fiscais Eletrônicas apresentadas (Anexo III) comprovam que a Recorrente já forneceu produtos da mesma natureza — materiais de limpeza, higiene e descartáveis — a múltiplos órgãos públicos (Fiocruz, Prefeitura de São Pedro da Aldeia, entre outros), demonstrando capacidade operacional e histórico de execução contratual satisfatório junto à Administração Pública.
- c) Os orçamentos e cotações apresentados (Anexo II) atestam os preços de aquisição dos produtos junto a fornecedores, demonstrando que os valores de compra são compatíveis com os preços ofertados à Administração, e que a estrutura de custo declarada na planilha é fidedigna.

³ Acórdão 3092/2014 – Plenário, relator Ministro Bruno Dantas, 12.11.2014. Info 223.

2.5. Da possibilidade de diligência prévia à desclassificação

O art. 59, § 2.º, da Lei n.º 14.133/2021 prevê a possibilidade de realizar diligência para aferir a exequibilidade das propostas ou exigir dos licitantes que ela seja demonstrada.

O item 15.7.1 do Edital replica esse comando ao dispor que a inexecuibilidade, quando caracterizada pelo indício do item 15.7, somente será considerada após diligência que comprove as duas condições acima. E o item 15.8 do mesmo Edital reforça: "se houver indícios de inexecuibilidade da proposta de preço, ou em caso da necessidade de esclarecimentos complementares, poderão ser efetuadas diligências, para que a empresa comprove a exequibilidade da proposta".

No caso dos autos, a Recorrente apresentou planilha de custos, cotações e notas fiscais. Não houve, contudo, a verificação concreta dos dois requisitos legais acumulativos — sequer se apurou se o custo da Recorrente supera o valor da proposta; ao contrário, a planilha demonstra o oposto. A desclassificação foi motivada por um critério formal (não correspondência exata das NFs ao item licitado) que não é o que a lei exige para configurar inexecuibilidade.

O Tribunal de Contas da União, no Acórdão n.º 1924/2011 – Plenário, consolidou entendimento que se aplica com precisão ao presente caso:

"Diante de dúvida que possa ser suprimida por diligência, convém a realização desta, buscando a ampla competitividade e a busca da melhor proposta. Outrossim, havendo dúvida, por exemplo, acerca do conteúdo de atestado, deve o gestor efetuar diligência para o devido esclarecimento." (TCU, Acórdão n.º 1924/2011 – Plenário)⁴

A orientação do TCU é indubitável: diante de dúvida, a diligência é o caminho; a desclassificação direta é a exceção, reservada para os casos em que a inviabilidade da proposta esteja suficientemente comprovada. Não é o caso dos autos

⁴ TCU. Acórdão n.º 1924/2011 – Plenário, TC-000.312/2011-8, rel. Min. Raimundo Carreiro, 27.07.2011.

3. DO PEDIDO

Ante o exposto, requer a Recorrente:

1. O recebimento e o provimento do presente Recurso Administrativo;
2. A reforma da decisão que desclassificou a proposta da Recorrente, reconhecendo a exequibilidade dos preços ofertados, com base na planilha de custos, cotações e notas fiscais apresentadas;
3. Subsidiariamente, caso assim não entenda Vossa Senhoria, que seja determinada a realização de nova diligência, nos termos do art. 59, § 2.º, da Lei n.º 14.133/2021 c/c itens 15.7.1 e 15.8 do Edital, conferindo à Recorrente oportunidade para apresentar documentação complementar;
4. A consequente habilitação da Recorrente e sua declaração como vencedora nos itens disputados, observada a ordem de classificação.

4. DOCUMENTOS ANEXOS

Anexo I – Planilha de Comprovação de Exequibilidade (EXEQUIBILIDADE ATUALIZADA) – Lena Serviço e Distribuidora Ltda., datada de 15/04/2026

Anexo II – Cotações e orçamentos de fornecedores: Cotação 01897/2026 (Ana Maria Comércio e Locações Ltda. – CNPJ 65.011.293/0001-58) e Orçamento Flora Indústria e Comércio Ltda. (Tabela Única Flora, emitido em 15/04/2026)

Anexo III – Notas Fiscais Eletrônicas (DANFEs) emitidas pela Recorrente em favor de órgãos públicos, comprovando histórico de fornecimento de materiais de limpeza, higiene e descartáveis: NF-e n.º 1 (07/2025); NF-e n.os 5 e 6 (08/2025); NF-e n.os 16, 17 (01/2026); NF-e n.os 21, 22, 24 e 27 (03/2026)

Nestes termos, pede deferimento.

Nestes termos, pede deferimento.

Casimiro de Abreu/RJ, 15 de junho de 2026.

LENA SERVIÇO E DISTRIBUIDORA LTDA

Representante: Patrícia Pinto Saint Clair

ANA LETÍCIA LIRA CORREIA

OAB/RJ 186.410

**ANA LETICIA LIRA
CORREIA:129902
52770**

Assinado de forma digital
por ANA LETICIA LIRA
CORREIA:12990252770
Dados: 2026.06.15
22:32:43 -03'00'

**LENA SERVICO E
DISTRIBUIDORA
LTDA:61515223
000186**

Assinado de forma digital
por LENA SERVICO E
DISTRIBUIDORA
LTDA:61515223000186
Dados: 2026.06.16
22:24:48 -03'00'