

DECISÃO

PROCESSO ADMINISTRATIVO N.º 6904/2025

PREGÃO ELETRÔNICO SRP N.º 006/2026

OBJETO: Aquisição de materiais de limpeza, higiene e descartáveis para o desempenho das tarefas diárias das escolas da rede municipal de ensino, em atendimento à secretaria de educação.

RECORRENTE: LENA SERVIÇO E DISTRIBUIDORA LTDA
CNPJ: 61.515.223/0001-86

I. Relatório

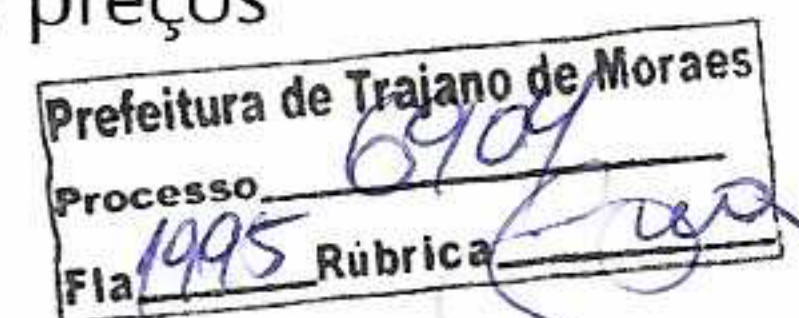
Trata-se de Recurso Administrativo interposto por **LENA SERVIÇO E DISTRIBUIDORA LTDA**, já qualificada nos autos, contra a decisão da Sra. Pregoeira que desclassificou sua proposta para os itens 09, 22, 26, 41, 54 e 55 do Pregão Eletrônico SRP n.º 006/2026, sob o fundamento de não comprovação da exequibilidade dos preços ofertados, mesmo após regular diligência.

O certame tem por objeto o registro de preços para aquisição de materiais de limpeza, higiene e descartáveis destinados às escolas da rede municipal de ensino.

A Pregoeira, identificando que os preços ofertados para os itens em questão situavam-se abaixo de 50% do valor estimado pela Administração, parâmetro previsto no item 15.7 do Edital como indicativo de inexequibilidade, instaurou diligência para verificação da exequibilidade, concedendo à licitante prazo de 24 (vinte e quatro) horas, posteriormente complementado por mais 24 (vinte e quatro) horas, totalizando 48 (quarenta e oito) horas.

lmm Santos

Após análise da documentação apresentada, a Pregoeira concluiu pela insuficiência dos elementos para comprovar a viabilidade econômica dos preços ofertados e promoveu a desclassificação.



Inconformada, a recorrente interpôs o presente recurso, alegando, em síntese:

(i) que a Lei n.º 14.133/2021 não estabelece percentual mínimo como parâmetro de inexequibilidade para bens e serviços;

(ii) que os preços ofertados são compatíveis com os praticados no mercado e decorrem de estratégia comercial legítima;

(iii) que a planilha de custos demonstra margem positiva em todos os itens;

(iv) que as Notas Fiscais apresentadas comprovam histórico de fornecimento de produtos de mesma natureza a órgãos públicos;

(v) que a Administração deveria ter realizado nova diligência antes de desclassificar a proposta.

A Pregoeira, em sua análise de recurso (fls. 1983-1993), opinou pelo conhecimento do recurso e, no mérito, pelo seu não provimento, destacando:

(i) que todos os itens foram ofertados por valores entre 12,50% e 48,68% do estimado;

(ii) que as próprias Notas Fiscais da recorrente registram preços substancialmente superiores aos ofertados;

(iii) que os orçamentos e cotações de fornecedores não continham elementos mínimos de autenticidade (data de emissão, identificação do emitente, meios de contato);

bmm Santa

(iv) *que a recorrente confunde capacidade técnica com comprovação de exequibilidade;*

(v) *que a diligência já havia sido realizada com prazo ampliado, não havendo direito a sucessivas complementações.*

Os autos foram encaminhados a esta Autoridade Superior para decisão final, nos termos do art. 165 da Lei n.º 14.133/2021 e do item 18 do Edital.

É o relatório, passo a decidir.



II. Da admissibilidade

O recurso foi interposto no prazo legal e atende aos requisitos formais previstos no art. 165 da Lei n.º 14.133/2021 e no item 18 do Edital, sendo assim dele o conheço.

III. Do mérito

a) Preço baixo vs. estratégia comercial: o ônus probatório do licitante

De início, é imprescindível delimitar corretamente a controvérsia. Não se debate, aqui, se o simples fato de o preço ser reduzido autoriza a desclassificação. A resposta é conhecidamente negativa, e esta Autoridade dela não diverge.

O Tribunal de Contas da União, em reiteradas decisões, reconhece que preços reduzidos podem refletir estratégia comercial legítima. No Acórdão n.º 3092/2014 – Plenário, a Corte consignou que **"a proposta de licitante com margem de lucro mínima ou sem margem de lucro não conduz, necessariamente, à inexecutabilidade. Esse fato pode estar relacionado à estratégia comercial da empresa."**

lmm Santos

Todavia, a admissão teórica dessa possibilidade não exonera o licitante do ônus de comprovar, quando instado, que seu preço é exequível, o que a jurisprudência veda é a desclassificação sumária, automática, sem que se confira ao licitante a oportunidade de demonstrar a viabilidade de sua proposta, possibilidade inversa ao que ocorreu nos presentes autos, conforme informações da Ilma. Pregoeira.

Diante do exposto, passa-se a análise

Prefeitura de Trajano de Moraes
Processo 6908
Fla. 1997 Rúbrica

b) Da presunção relativa (juris tantum) e da Súmula n.º 262 do TCU

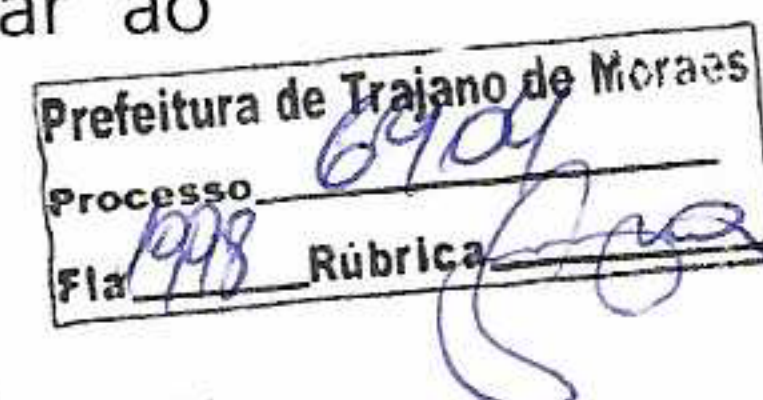
A lei de licitações e contratos fixa em um de seus artigos a porcentagem considerada inexecutável no que se refere a obras e serviços de engenharia, no entanto, para bens e serviços em geral, a lei não fixa percentual, mas o Edital, mais precisamente em seu item 15.7, estabeleceu o patamar de 50% do valor orçado como **indício** de inexecutabilidade, critério que o Acórdão n.º 948/2024 do TCU tem sinalizado como indicio forte, ou seja, não trata-se de um percentual aleatório ou adotado de forma imprudente por esta administração pública, ao revés, todos os atos são baseados na legislação e julgados dos tribunais de contas.

Qualquer que seja o percentual aplicável, a natureza jurídica da presunção é relativa, e não absoluta, o que reafirma o entendimento consolidado do TCU, cristalizado na Súmula n.º 262, senão vejamos:

*"O critério definido no art. 48, inciso II, § 1º, alíneas 'a' e 'b', da Lei n.º 8.666/1993 conduz a **uma presunção relativa de inexecutabilidade de preços**, devendo a Administração dar à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade da sua proposta."*

lmm Santa

Diante da súmula do TCU este a aplica de forma reiterada em diversos julgados recentes, deixando sempre claro a necessidade de oportunizar ao licitante provar a exequibilidade de sua proposta, conforme cita-se:



*"No fornecimento de bens ou na prestação de serviços em geral, há indício de inexecutabilidade quando as propostas contêm valores inferiores a 50% do valor orçado pela Administração. Nesses casos, deve o agente ou a comissão de contratação realizar diligência, **pois a confirmação da inviabilidade da oferta depende da comprovação de que o custo do licitante ultrapassa o valor da proposta e, concomitantemente, de que inexistem custos de oportunidade capazes de justificar o vulto da oferta**[...].(Acórdão 963/2024-Plenário TCU)"*

*"[...]Bem se sabe que a **Súmula 262 do TCU** estabelece que "o critério definido no art. 48, inciso II, § 1º, alíneas "a" e "b", da Lei 8.666/1993 conduz a uma presunção relativa de inexecutabilidade de preços, **devendo a Administração dar à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade da sua proposta**".As previsões contidas na **Lei 14.133/2021** sobre a relatividade da presunção de inexecutabilidade vão no mesmo sentido, ao considerar, em seu **art. 59, que a "Administração poderá realizar diligências para aferir a exequibilidade das propostas ou exigir dos licitantes que ela seja demonstrada"**. No caso concreto, o pregoeiro **corretamente realizou as diligências no âmbito de recursos administrativos**, conforme documentos juntados aos autos e informações apresentadas após a adoção da medida cautelar, [...] (ACÓRDÃO 1855/2025 – PLENÁRIO TCU).*

E foi exatamente isso que a Administração fez, oportunizou ao licitante pelo prazo de 24h (vinte e quatro horas) para fins de comprovação, entendendo a necessidade de mais um tempo, ofertou mais 24h (vinte e quatro horas), totalizando 48h (quarenta e oito horas) para demonstrar a exequibilidade de sua

lmm Santa

proposta, sendo assim, não há de se falar em nenhum tipo de cerceamento de produção de provas ao licitante, o que será devidamente explorado no próximo tópico.



c) A diligência foi realizada e a recorrente teve ampla oportunidade de comprovação

A Administração, ao identificar os indícios de inexequibilidade (*todos os itens abaixo de 50% do estimado, chegando ao extremo de 12,50% no item 54*), não desclassificou sumariamente a proposta, ao contrário, instaurou diligência específica, nos exatos termos do art. 59, § 2.º, da Lei n.º 14.133/2021 e dos itens 15.7.1 e 15.8 do Edital.

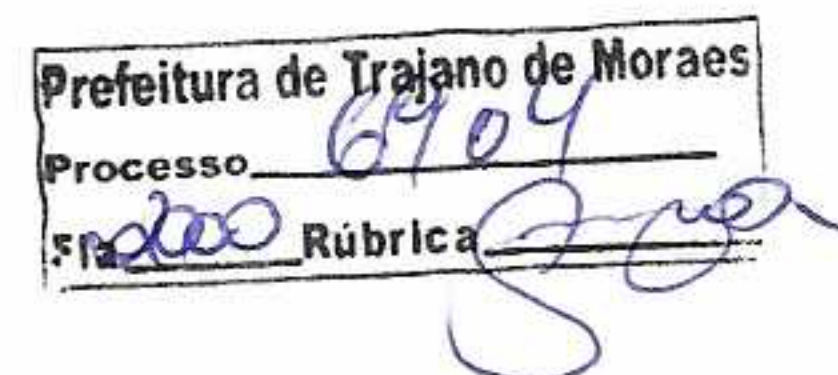
Diante disso, foi concedido à recorrente prazo de 24 (vinte e quatro) horas, ampliado por mais 24 (vinte e quatro) horas, totalizando 48 (quarenta e oito) horas para apresentação dos elementos comprobatórios. A diligência foi clara e objetiva, exigindo planilha detalhada de composição de custos, orçamentos, propostas comerciais, notas fiscais ou outros documentos hábeis.

A demonstração da exequibilidade constitui ônus do licitante, não compete à Administração produzir a prova em favor do particular, compete-lhe oportunizar que o particular a produza. Uma vez oportunizada a demonstração, o silêncio do fornecedor ou a ausência de prova robusta confirma a inexequibilidade.

Portanto, a Administração cumpriu integralmente o comando da Súmula n.º 262 do TCU e do art. 59, § 2.º, da Lei n.º 14.133/2021, deu à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade de sua proposta, a recorrente, por sua vez, apresentou os documentos que entendeu pertinentes e estes foram devidamente analisados.

bmm Santa

Fixadas essas premissas, passa-se ao exame concreto da documentação apresentada pela recorrente.



d) Planilha de comprovação de exequibilidade

A planilha juntada pela recorrente é documento de natureza meramente declaratória e unilateral, os valores de custo de aquisição ali consignados foram atribuídos pela própria licitante, sem lastro em documentação idônea capaz de comprová-los objetivamente.

Ora, se a própria declaração unilateral do licitante bastasse para comprovar a exequibilidade, a diligência seria inútil, bastaria ao licitante preencher uma planilha declarando que seus custos são inferiores ao preço ofertado, e a Administração estaria vinculada a essa declaração. Evidentemente, não é este o regime jurídico da exequibilidade.

A planilha de custos tem valor probatório quando acompanhada de documentos que a suportem, tais como **orçamentos, notas fiscais de aquisição e contratos com fornecedores**, considerá-lo isoladamente, constitui mero exercício aritmético que não comprova nada além da intenção do licitante.

Os orçamentos e cotações apresentados pelo licitante não continham elementos mínimos de autenticidade e confiabilidade, verificou-se a ausência de data de emissão, de identificação completa do emitente, de assinatura do responsável e de meios de contato verificáveis.

Documentos cuja autenticidade não pode ser confirmada e cuja origem não pode ser rastreada não se revestem da segurança jurídica necessária para subsidiar decisão administrativa favorável à manutenção da proposta. A

lmm Santos

Administração Pública não pode acolher documentos desprovidos de confirmação de autenticidade, sob pena de afronta aos princípios da legalidade, da isonomia, da segurança jurídica e da seleção da proposta mais vantajosa.

Quanto aos itens 22 (Hipoclorito de Sódio), 41 (Saponáceo) e 55 (Hipoclorito de Sódio), a recorrente não logrou apresentar documentação específica dotada de força probatória, em relação ao item 41, sequer foi apresentado qualquer orçamento, nota fiscal ou documento destinado à comprovação da exequibilidade.

Além disso, a recorrente sustenta que as Notas Fiscais Eletrônicas apresentadas comprovariam a exequibilidade de seus preços. **Ocorre que o exame dos documentos revela exatamente o oposto.**

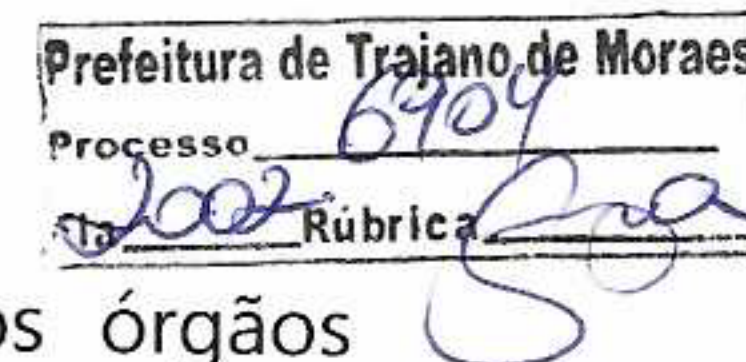
A **NF-e n.º 27**, emitida pela própria recorrente em favor da Fundação Oswaldo Cruz-**FIOCRUZ**, registra a comercialização de **desinfetante (produto compatível com as especificações dos itens 09 e 54) pelo valor unitário de R\$ 244,84**. No **presente certame, a recorrente ofertou os mesmos itens por R\$ 7,10 e R\$ 3,80**, respectivamente. A discrepância é de tal magnitude (3.448% e 6.443% superiores ao preço ofertado) que afasta, por si só, qualquer presunção de exequibilidade.

As **NF-e n.º 16 e 22**, por sua vez, registram a comercialização de **pá coletora de lixo pelo valor unitário de R\$ 13,60**, ao passo que o **item 26 foi ofertado por R\$ 6,80**, exatamente a metade do preço praticado pela própria empresa em operações comerciais comprovadas documentalmente.

As próprias Notas Fiscais da recorrente, **o melhor e mais confiável elemento de prova** que ela poderia produzir, demonstram que os preços por ela

Bmm Santos

ofertados no certame **são substancialmente inferiores aos preços que ela efetivamente pratica em suas operações comerciais.**



Se a recorrente vende desinfetante por R\$ 244,84 a outros órgãos públicos, qual o fundamento para acreditar que poderá fornecê-lo por R\$ 3,80 ou R\$ 7,10 ao Município de Trajano de Moraes, arcando com os mesmos custos de aquisição, tributos e despesas operacionais? A ausência de resposta a essa contradição é eloquente.

A recorrente não apresentou qualquer justificativa técnica ou comercial para tamanha divergência, não demonstrou, por exemplo, que se tratava de produtos de qualidade ou especificação distintas, ou que os preços praticados junto a outros órgãos públicos incluíam custos adicionais não aplicáveis ao presente certame.

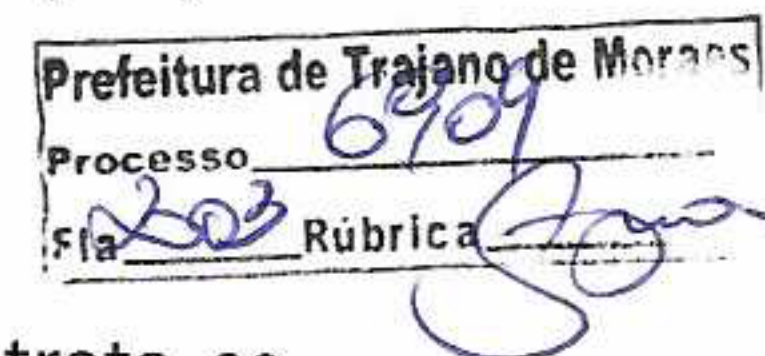
A recorrente argumenta ainda, que as Notas Fiscais apresentadas **comprovariam sua atuação no ramo de materiais de limpeza e seu histórico de fornecimento a órgãos públicos**, e que a Administração teria sido "excessivamente restritiva" ao exigir correspondência exata com os itens licitados.

Há, aqui, uma **confusão conceitual que precisa ser desfeita**. Uma coisa é a capacidade técnica, a demonstração de que a empresa possui experiência no fornecimento de produtos de mesma natureza, requisito de habilitação apreciado em fase própria do certame. Outra, completamente distinta, é a exequibilidade da proposta, a demonstração de que o preço específico ofertado para determinado item é suficiente para cobrir os custos de aquisição, tributos e despesas operacionais, com margem de lucro.

Notas Fiscais que demonstram histórico de fornecimento de produtos de mesma natureza podem comprovar capacidade técnica, mas não se prestam, por

lmm Santos

si sós, a demonstrar a exequibilidade de preços específicos, especialmente quando os valores nelas registrados são substancialmente superiores aos preços propostos e com produtos totalmente diversos.



Pelo relatado pela Ilma. Pregoeira, e breve análise dos autos, trata-se exclusivamente de comprovação de exequibilidade assunto que se difere completamente de capacidade técnica o qual não foi suscitado esse tipo de comprovação nesta diligência, sendo assim, a decisão anterior mostra-se compatível com o caso em tela.

e) Do interesse público e da segurança da contratação

Além disso, mesmo diante de reiteradas oportunidades de comprovar suas propostas, a recorrente já foi instada a comprovar a exequibilidade de sua proposta e teve prazo total de 48 (quarenta e oito) horas para tanto, solicitou um novo o pedido de diligência.

A diligência prevista no art. 59, § 2.º, da Lei n.º 14.133/2021 constitui mecanismo de esclarecimento de dúvidas e de garantia do contraditório, e não instrumento para sucessivas complementações documentais até que se alcance resultado favorável ao interessado. A função da diligência é conferir ao licitante uma oportunidade, oportunidade que já foi concedida, e de forma ampliada.

Admitir diligências reiteradas equivaleria a conferir tratamento privilegiado a determinado licitante, em afronta aos princípios da isonomia e da vinculação ao instrumento convocatório. Os demais licitantes tiveram seus preços considerados exequíveis (ou não foram questionados) dentro dos mesmos parâmetros editalícios, conceder à recorrente sucessivas chances de "corrigir" sua documentação configuraria violação à igualdade de condições entre os competidores.

lmm Santo

Além disso, diante do princípio da eficiência previsto na Lei 14.133, o qual compete a administração pública buscar o melhor resultado com o menor custo e o Princípio da celeridade que demanda procedimento licitatório ocorra no menor tempo possível, mantidos os demais padrões de qualidade e tempo possível, ao conceder mais tempo para comprovação de exequibilidade é contrariar claramente esses princípios visto que já foram ofertadas diversas possibilidades.

Ressalte-se que a Súmula n.º 262 e demais julgados recentes do TCU, impõe que a Administração dê a oportunidade, e não que dê reiteradas oportunidades, ou seja, a intenção é evitar a desclassificação sumária, e não criar um direito potestativo do licitante a sucessivas complementações.

Por essas razões, decido:

Ante o exposto, com fundamento:

CONHEÇO do Recurso Administrativo interposto por LENA SERVIÇO E DISTRIBUIDORA LTDA, por tempestivo, para, NO MÉRITO, NEGAR-LHE PROVIMENTO, **mantendo-se incólume a decisão da Sra. Pregoeira que desclassificou a proposta da recorrente para os itens 09, 22, 26, 41, 54 e 55,** por não comprovação da exequibilidade dos preços ofertados.

Dê-se ciência à recorrente.

Trajano de Moraes, 26 de junho de 2026.

Lia Márcia Matoso dos Santos
Lia Márcia Matoso dos Santos
Secretária Municipal de Educação

