

**ILUSTRÍSSIMA SENHORA DAIANE FERNANDES DE SOUZA RODRIGUES,
PREGOEIRA DO SERVIÇO AUTÔNOMO DE ÁGUA E ESGOTOS DE
BEBEDOURO - SAAEB AMBIENTAL**

Pregão Eletrônico nº 01/2026 (Processo nº 01/2026)

CONTROLE ANALÍTICO ANÁLISES TÉCNICAS

LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 05.431.967/0001-41, com sede na Rua Leão XIII, nº 281, Vila dos Remédios, na cidade de Osasco - SP, CEP 06296-180, vem, com fundamento nos itens 12.1 e 12.4 do Edital do Pregão Eletrônico nº 01/2026, bem como no artigo 165, I, da Lei Federal nº 14.133/2021, interpor **RECURSO ADMINISTRATIVO** em face da decisão que declarou vencedora e habilitou a empresa **ECO SYSTEM PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE LTDA** no certame, pelas razões doravante aduzidas.

I. SÍNTESE

Trata-se do Pregão Eletrônico nº 01/2026, promovido pelo **SERVIÇO AUTÔNOMO DE ÁGUA E ESGOTOS DE BEBEDOURO – SAAEB AMBIENTAL**, objetivando a “*contratação de empresa especializada em análises laboratoriais para tratamento e controle de efluentes de esgoto doméstico, que atendam os pontos de amostragens e parâmetros definidos pelo CONAMA 430/2011 e decreto nº8.468/1976 para o Sistema de Tratamento de Esgoto doméstico, efluentes e corpo hídrico receptor; seguindo orientações do PAEL da CETESB*”, conforme condições estabelecidas no edital.

Nos termos do item 1.11 do edital, o valor estimado para a contratação foi fixado em **R\$ 198.000,85** (cento e noventa e oito mil reais e oitenta e cinco centavos), sendo adotado como critério de julgamento o menor preço.

A sessão pública foi iniciada em 18/03/2026, por meio do Portal de Compras Públicas, tendo sido declarada vencedora a empresa **ECO SYSTEM PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE LTDA**, com proposta global no valor de **R\$ 68.000,00** (sessenta e oito mil reais) conforme decisão proferida na mesma data.

Em que pese a decisão, **a proposta declarada vencedora é manifestamente inexequível**, visto a sua incompatibilidade com o valor estimado pelo **SAAEB AMBIENTAL** e com os custos necessários à execução do objeto licitado, o que justifica a interposição do presente apelo.

II. TEMPESTIVIDADE.

Considerando os termos do item 12.4 do edital do Pregão Eletrônico nº 01/2026, o artigo 165, I, da Lei Federal nº 14.133/2021 e as regras do Portal de Compras Públicas, o prazo de 03 (três) dias úteis para interposição de recurso administrativo inicia-se após a manifestação motivada da intenção de interpor recurso.

No presente caso, a intenção de interpor recurso face a decisão que declarou vencedora a empresa **ECO SYSTEM PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE LTDA** foi manifestada em 18/03/2026, tendo sido fixado como prazo final para interposição de recurso o dia 23/03/2026, conforme registrado no portal eletrônico.

Portanto, tempestiva a peça recursal.

III. PROPOSTA EM VALOR INFERIOR AO ESTIMADO. INDÍCIOS DE INEXEQUIBILIDADE. NECESSIDADE DE DILIGÊNCIA. DESCLASSIFICAÇÃO QUE SE IMPÕE

Conforme consta do item 1.11 do edital, o valor estimado pela Administração para a contratação do objeto foi fixado em R\$ 198.000,85 (cento e noventa e oito mil reais e oitenta e cinco centavos), montante apurado com base nos custos necessários para a execução integral dos serviços exigidos no certame.

Ocorre que, a empresa vencedora **ECO SYSTEM PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE LTDA.** apresentou proposta no valor de R\$ 68.000,00 (sessenta e oito mil reais), correspondente a aproximadamente 35% do valor estimado, o que representa redução superior a 60% em relação ao teto definido pelo **SAAEB AMBIENTAL.**

Essa circunstância, por si só, impõe indício de inexecuibilidade, especialmente considerando que o objeto licitado envolve a realização de análises laboratoriais complexas, observância das normas CONAMA nº 430/2011, Decreto nº 8.468/1976, orientações do PAEL/CETESB, além da exigência de acreditação junto ao INMETRO, conforme item 10.12.8 do edital, circunstâncias que demandam estrutura técnica, equipamentos certificados, equipe especializada e **elevados custos operacionais.**

Os itens 9.3 e 9.3.1 do edital prevê que **deverão ser desclassificadas** as propostas com valores inexecuíveis ou incompatíveis com o objeto licitado, justamente para evitar a celebração de contrato com preço incapaz de garantir a execução adequada do serviço:

9.3 Será desclassificada a proposta ou o lance vencedor, que apresentar preço final superior ao preço máximo fixado

(Acórdão nº 1455/2018 -TCU - Plenário), ou que apresentar preço manifestamente inexecutável.

9.3.1 Considera-se inexecutável a proposta que apresente preços global ou unitários simbólicos, irrisórios ou de valor zero, incompatíveis com os preços dos insumos e salários de mercado, acrescidos dos respectivos encargos, ainda que o ato convocatório da licitação não tenha estabelecido limites mínimos, exceto quando se referirem a materiais e instalações de propriedade do próprio licitante, para os quais ele renuncie a parcela ou à totalidade da remuneração.

A proposta melhor classificada, com redução superior a 60% do valor estimado, não reflete a realidade dos custos envolvidos e evidencia a adoção de preço artificialmente reduzido, incompatível com a boa execução do objeto, o que **caracteriza hipótese de inexecutabilidade, nos termos da legislação aplicável e do próprio edital**

E não é só.

O item 9.5¹ do instrumento convocatório estabelece a possibilidade de realização de diligência quando houver indícios de inexecutabilidade, devendo o licitante comprovar a viabilidade de sua proposta mediante apresentação de justificativa técnica, planilha de custos ou outros elementos que demonstrem a compatibilidade do preço ofertado com as exigências do edital.

No presente caso, apesar da diferença expressiva entre o valor estimado e o valor ofertado pela vencedora, **não foi realizada qualquer diligência para verificação da exequibilidade da proposta**, tendo o SAAEB AMBIENTAL procedido diretamente à sua aceitação e habilitação, em afronta ao disposto no edital e ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

¹ **9.5. Se houver indícios de inexecutabilidade da proposta de preço, ou em caso da necessidade de esclarecimentos complementares, poderão ser efetuadas diligências para que a licitante comprove a exequibilidade da proposta (item 9.5 do edital).**

A aceitação de proposta manifestamente inexequível, sem a prévia realização da diligência prevista no edital e exigida como etapa regular do procedimento licitatório, compromete a regular execução contratual, podendo gerar prejuízo ao interesse público, além de violar os princípios da legalidade, do julgamento objetivo, da eficiência, da vinculação ao instrumento convocatório e da seleção da proposta mais vantajosa, previstos na Lei Federal nº 14.133/2021.

Por inexequibilidade da proposta, importante trazer à tona os ensinamentos de **MARÇAL JUSTEN FILHO**², para quem:

A inexequibilidade se configura, então, como uma disparidade relevante em vista de um parâmetro determinado. A discussão sobre a inexequibilidade será instaurada apenas quando existir uma diferença inquestionável entre o preço ofertado e os parâmetros utilizados para estimar os custos diretos e indiretos inerentes ao objeto contratual em questão.

E este é o caso apresentado, pois, a despeito de ser tolerável disparidades baixas e que importem em vantajosidade para a Administração Pública, não se pode tolerar preços manifestamente incompatíveis com a realidade de mercado, sob pena de comprometer a exequibilidade do contrato e a adequada prestação do serviço.

Importante ressaltar que, nos termos do art. 11º da Lei Federal nº 14.133/2021³, a proposta mais vantajosa para a Administração Pública não é necessariamente aquela que apresentou o menor preço, mas a que atenda às exigências do edital, cobrindo os custos diretos e indiretos dos serviços, **o que não ocorre no**

² JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. São Paulo: Thomson Reuters, 2021, p. 725.

³ Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;

II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;

III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;

IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

presente caso, haja vista que o importe proposto não fará a cobertura dos referidos custos.

No caso concreto, o valor ofertado não se mostra suficiente para a cobertura dos custos necessários à execução integral dos serviços, o que compromete a regularidade da futura contratação e evidencia forte indício de inexecuibilidade da proposta apresentada.

Sobre o tema, o E. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO já reconheceu a necessária realização de diligência para apurar propostas com valores inferiores a 75% do orçado pela Administração Pública:

CAUTELAR EM PROCEDIMENTO DE CONTRATAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. MANUTENÇÃO DO SISTEMA DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA. FALHA NA PESQUISA DE PREÇOS. APRESENTAÇÃO DE PROPOSTA INFERIOR A 75% DO ORÇAMENTO. AUSÊNCIA DE REALIZAÇÃO DE DILIGÊNCIA PARA VERIFICAÇÃO DA EXEQUIBILIDADE. FALTA DE EXIGÊNCIA DE GARANTIA ADICIONAL. ANULAÇÃO. PROCEDENTE.

(...) 3.6 Posto isto, circunscrito às questões analisadas, considero que o edital apresenta vício insanável relacionado à má formação da planilha orçamentária, o que impõe seja ele anulado, bem como sejam anulados os atos dele decorrentes.

Outrossim, considero procedentes as impugnações, determinando que a Administração, em eventual novo certame, adote as medidas corretivas necessárias ao cumprimento da lei e desta decisão, em especial:

b) caso ao certame ocorram propostas inferiores a 75% do valor orçado pela Administração, seja realizada diligência, em forma a ser prevista no edital, para averiguar, na fase de julgamento, a exequibilidade das assim apresentadas, como requisito para sua classificação, nos termos do art. 59, §2º c.c §4º, da Lei nº 14.133/21⁴.

⁴ TC-1115/989/25-3. Relator Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo. Sessão ordinária do Tribunal Pleno realizada em 12/3/2025.
Intertek Controle Analítico

No mesmo sentido, o E. **TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO** que se posicionou pela possibilidade de desclassificação da proposta inexecutável, desde que oportunizado ao licitante demonstrar a exequibilidade do preço proposto:

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.

9.1. conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade do art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno deste Tribunal, e o art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. indeferir o pedido de concessão de medida cautelar formulado pela representante, tendo em vista a inexistência dos elementos necessários para sua adoção;

9.3. determinar, nos termos do art. 45 da Lei 8.443/1992, ao Departamento de Polícia Federal - Superintendência Regional no Amazonas (SR/PF/AM) que, no prazo de 15 (quinze) dias, adote providências no sentido de retornar, na Concorrência 2/2023, à fase de análise de proposta de preços, tendo em vista que o critério estabelecido no art. 59, inciso III e § 4º, da Lei 14.133/2021 deve conduzir a uma presunção relativa de inexecutabilidade, devendo ser dada oportunidade aos licitantes de demonstrarem a exequibilidade de suas propostas, em atenção à Sumula TCU 262 e ao princípio da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública;

9.4. comunicar esta deliberação à representante e ao Departamento de Polícia Federal - Superintendência Regional no Amazonas (SR/PF/AM); e

9.5. arquivar os presentes autos, nos termos do art. 169, III, do Regimento Interno/TCU⁵ (g.n.).

Também é rígido o posicionamento do **TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO** a respeito da não aplicação de exigências previstas no instrumento convocatório:

*Insere-se na esfera de discricionariedade da Administração a eleição das exigências editalícias consideradas necessárias e adequadas em relação ao objeto licitado, com a devida fundamentação técnica. Entretanto, **em respeito ao princípio***

⁵ Acórdão nº 2.088/2024-Segunda Câmara.
Intertek Controle Analítico

da vinculação ao instrumento convocatório, é inadmissível que a Administração deixe de aplicar exigências previstas no próprio edital que tenha formulado⁶ (g.n.)

Com o máximo respeito, superar o desatendimento dos requisitos editalícios e seguir com a assinatura do contrato com a empresa Recorrida, cuja proposta possui indícios de inexequibilidade, é tornar letra morta as disposições do instrumento convocatório e do Termo de Referência, parte integrante e indissociável daquele.

IV. HABILITAÇÃO DA LICITANTE VENCEDORA EM DESACORDO COM OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. AUSÊNCIA DE VANTAJOSIDADE DA PROPOSTA. PROPOSTA DA RECORRENTE COMO SOLUÇÃO MAIS SEGURA E ADEQUADA AO INTERESSE PÚBLICO

Não obstante as razões previamente expostas, cumpre destacar que a habilitação da empresa vencedora sem verificação da exequibilidade afronta os princípios do art. 5º da Federal Lei 14.133/2021⁷, especialmente legalidade, eficiência, julgamento objetivo, segurança jurídica, vinculação ao edital, seleção da proposta mais vantajosa e interesse público.

Isso porque, a proposta apresentada pela empresa vencedora, além de extremamente inferior ao valor estimado pela própria Administração, não teve sua exequibilidade devidamente comprovada, mesmo diante de expressa previsão no edital para realização de diligência quando houver indícios de inexequibilidade.

⁶ Acórdão n.º 2730/2015-Plenário.

⁷ Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do [Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 \(Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro\)](#).

Por sua vez, a Recorrente apresentou proposta compatível com o valor estimado pela Administração, refletindo os custos reais necessários à execução integral do objeto licitado, **atendendo plenamente às exigências técnicas previstas no edital e no Termo de Referência**, inclusive quanto à realização de análises laboratoriais, observância das normas do CONAMA nº 430/2011, do Decreto nº 8.468/1976, das orientações do PAEL/CETESB, bem como às exigências de acreditação junto ao INMETRO, requisitos que demandam estrutura técnica adequada, equipe especializada e custos operacionais compatíveis.

Daí o entendimento de que, **privilegiar o menor preço em detrimento da proposta tecnicamente adequada e exequível não se coaduna com os princípios que regem as licitações públicas, tampouco com as disposições do próprio edital.**

Ao discorrer sobre o tema, **CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO**⁸ é preciso ao afirmar que:

Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra. Isto porque, com ofendê-lo, abatem-se as vigas que o sustêm e alui-se toda a estrutura nelas esforçada.

Ressalta-se que a Administração Pública deve selecionar a proposta mais **vantajosa**, o que não se confunde com o menor valor absoluto.

Conforme ensinamentos de **MARÇAL JUSTEN**

FILHO⁹:

⁸ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio Bandeira. Curso de Direito Administrativo. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 54.

⁹ FILHO, Marçal J. Curso de Direito Administrativo - 16ª Edição 2025. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. E-book. p.288. ISBN 9788530996345. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530996345/>. Acesso em: 25 set. 2025.

[...] A maior vantagem se apresenta quando a Administração Pública assume o dever de realizar a prestação menos onerosa e o particular se obriga a realizar a melhor e mais completa prestação. Configura-se, portanto, uma relação custo-benefício. A maior vantagem corresponde à situação de menor custo e maior benefício para a Administração Pública. De modo geral, a vantagem buscada pela Administração Pública deriva da conjugação dos aspectos da qualidade e da onerosidade patrimonial. Significa dizer que a Administração Pública busca a maior qualidade da prestação e o maior benefício econômico.

É este, inclusive, o entendimento do **TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**:

O argumento de que o valor do melhor lance encontra-se abaixo do orçamento estimativo e que, portanto, estaria atendido o princípio da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração somente merece guarida quando evidenciado que a pesquisa de preços da licitação foi feita de acordo com a melhor técnica possível para cada caso, a exemplo dos parâmetros definidos na IN-SLTI/MPOG 5/2014¹⁰.

Dessa forma, a fim de preservar a legalidade do procedimento licitatório, a vinculação ao edital e o interesse público, impõe-se a revisão da decisão que declarou vencedora a empresa **ECO SYSTEM PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE LTDA.**, com a consequente desclassificação da proposta manifestamente inexequível, ou, subsidiariamente, a realização de diligência para comprovação de sua viabilidade.

V. DA RESPONSABILIDADE POR EVENTUAIS DANOS DECORRENTES DA CONTRATAÇÃO.

Por fim, cumpre destacar que a **omissão** quanto à apuração da exequibilidade da proposta apresentada pela empresa Recorrida poderá ensejar responsabilização pelos danos decorrentes de eventual inexecução contratual.

¹⁰ Acórdão n.º. 2829/2015-Plenário.
Intertek Controle Analítico

Aliás, de acordo com os termos do artigo 22¹¹, da LINDB, o gestor público responderá pelos danos causados à Administração Pública, em especial no sentido de prejudicar o interesse público e a efetiva prestação dos serviços decorrentes da contratação.

Nesse sentido:

A utilização, como critério de julgamento das propostas, do menor preço global composto pelo somatório dos preços unitários dos serviços licitados não desobriga a Administração a verificar a razoabilidade dos preços unitários ofertados, tanto para mais como para menos. 2. A elaboração de orçamento superavaliado em relação à pesquisa de preços realizada pela própria administração ofende o disposto no art. 40, inciso X, da Lei 8.666/1993, justificando que os órgãos de fiscalizações adotem como referencial de preço os valores praticados por outros órgãos da administração pública. 3. A falta de verificação da compatibilidade dos preços ofertados com os de mercado atenta contra o disposto no art. 43, IV, da Lei 8.666/1993. 4. A ausência de aferição da exequibilidade dos preços irrisórios macula a licitação, por força do disposto no art. 44, § 3º, da Lei 8.666/1993¹².

Deve-se ressaltar que os serviços que serão prestados relacionam-se à saúde pública. Assim, eventual inexecução do contrato decorrente de uma proposta inexecutável causará danos de toda ordem, inclusive permitindo a responsabilização pessoal dos gestores envolvidos na condução do certame.

Neste diapasão, considerando o caráter manifestamente inexecutável da proposta declarada vencedora do certame, bem como a ausência de demonstração concreta de sua viabilidade, requer a Recorrente o conhecimento e

¹¹ Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, **os danos que dela provierem para a administração pública**, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato (g.n.).

¹² Acórdão nº 95/2016-Plenário.

provimento do presente recurso, com a consequente desclassificação da proposta da empresa **ECO SYSTEM PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE LTDA.**

VI. REQUERIMENTOS.

Consoante os fundamentos expostos, requer digno-se Vossa Senhoria conhecer do presente recurso para, no mérito, julgar procedente, a fim de declarar desclassificada a proposta da empresa **ECO SYSTEM PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE LTDA.** por manifesta inexecuibilidade, nos termos dos itens 9.3, 9.3.1 e 9.5 do Pregão Eletrônico nº 01/2026.

Subsidiariamente, caso assim não se entenda, que seja determinada a realização de diligência para comprovação da exequibilidade da proposta, conforme previsto no item 9.5 do instrumento convocatório.

Por consequência, requer-se o prosseguimento do certame, com a análise da proposta da Recorrente, por se mostrar compatível com o valor estimado e plenamente apta à execução do objeto licitado.

Pede deferimento.

Osasco, 20 de março de 2026.

Danillo da Rocha Nunes
Procurador
RG: 48.815.416-9 - CPF: 420.087.498-94