

RELATÓRIO DE ANÁLISE DE RECURSOS ADMINISTRATIVOS

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 90004/2026

CÓDIGO DA UASG: 985657 - Prefeitura Municipal de Itarana - ES

Processo nº 000263/2026 de 14 de janeiro de 2026

Origem: Secretária Municipal de Administração e Finanças - SEMAF

ID CidadES Contratação nº 2026.036E0700001.01.0006

Interessadas: CARLETTO GESTÃO DE SERV LTDA e QFROTAS SISTEMAS LTDA

Recorrida: CEGONHA SOLUÇÕES LTDA

I – RELATÓRIO

Trata-se de análise dos recursos administrativos interpostos por **CARLETTO GESTÃO DE SERVIÇOS LTDA** e **QFROTAS SISTEMAS LTDA**, em face da decisão proferida no âmbito do Pregão Eletrônico nº 90004/2026, que aceitou e, posteriormente, habilitou a empresa **CEGONHA SOLUÇÕES LTDA**, classificada em primeiro lugar no certame destinado à contratação de serviço de gerenciamento de transações comerciais, por meio de rede de empresas credenciadas, para execução de manutenção preventiva e corretiva da frota de veículos e equipamentos operacionais do Município de Itarana/ES. O objeto e o critério de julgamento constam do edital e do termo de julgamento do procedimento.

O edital estabeleceu que a licitação seria processada sob o critério de **menor preço por item**, considerando vencedora a proposta que obtivesse a **menor taxa administrativa**, admitindo, inclusive, formulação de taxa negativa, com preenchimento da proposta no sistema por valor do item e posterior conversão para taxa administrativa. Também consignou que os valores propostos seriam de exclusiva responsabilidade do licitante, que neles estariam incluídos todos os custos diretos e indiretos da execução, e que a apresentação da proposta implicaria compromisso de executar integralmente o objeto nos termos do Termo de Referência.

Na fase competitiva, conforme registrado em ata, o valor estimado do item foi de **R\$ 98,62**, tendo a empresa CEGONHA SOLUÇÕES LTDA apresentado o melhor lance de **R\$ 38,80**. Também foram registrados os lances finais de **R\$ 53,98**, **R\$ 50,10** e **R\$ 43,90**, o que demonstra que a proposta vencedora foi substancialmente mais vantajosa em termos econômicos para a Administração.

Diante do fato de o lance ofertado ter ficado **inferior a 50% do valor estimado pela Administração**, o Pregoeiro, em observância ao dever de

cautela e à disciplina editalícia, determinou diligência para comprovação da exequibilidade, solicitando proposta comercial atualizada e documentos que a empresa entendesse pertinentes, inclusive notas fiscais, contratos com outros órgãos e demais elementos correlatos. A convocação foi formalizada em sessão pública, com prazo para apresentação até 12h do dia 17/03/2026.

No horário designado para continuidade da sessão, o Pregoeiro registrou expressamente que a empresa **CEGONHA SOLUÇÕES LTDA** atendeu tempestivamente à convocação, encaminhando proposta ajustada e prova de exequibilidade no prazo concedido, em conformidade com o edital e seus anexos. Registrou, ainda, que os documentos apresentados revelavam que a empresa já operava com modelos de desconto em outros contratos de diversos entes, razão pela qual procedeu ao aceite da proposta e, na sequência, à análise da habilitação. No dia seguinte, consignou também que os documentos de habilitação haviam sido enviados tempestivamente e que, após sua análise e consulta ao SICAF, a empresa foi declarada habilitada.

Inconformada, a empresa **CARLETO GESTÃO DE SERVIÇOS LTDA** interpôs recurso administrativo sustentando, em síntese, que a proposta da CEGONHA SOLUÇÕES LTDA seria manifestamente inexecutável, que os itens 7.9.1 e 7.9.2 do Termo de Referência vedariam qualquer outra forma de remuneração à contratada que não o percentual de desconto ofertado, e que, diante disso, a proposta somente seria viável mediante cobrança de taxa de credenciamento ou por meios incompatíveis com o edital. Alegou, ainda, ofensa aos princípios da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo.

A empresa **QFROTAS SISTEMAS LTDA**, por sua vez, sustentou que a proposta vencedora corresponderia a desconto de aproximadamente **61,20%**, reputando-a inexecutável em razão do desconto elevado. Aduziu que a planilha de custos indicaria taxa de credenciamento de 7,50%, que a diligência realizada não teria suprido as lacunas existentes e que inexistiriam elementos técnicos concretos aptos a demonstrar a viabilidade econômico-financeira da proposta. Por essa razão, requereu a revisão da decisão administrativa, com a consequente desclassificação da licitante vencedora.

Regularmente intimada, a empresa **CEGONHA SOLUÇÕES LTDA** apresentou contrarrazões, defendendo que os recursos possuem caráter especulativo, lastreados em conjecturas e não em prova técnica idônea, e sustentando que a inexecutabilidade não pode ser presumida apenas em razão de percentual expressivo de desconto, especialmente quando a Administração já realizou diligência específica e concluiu, de forma motivada, pela viabilidade da proposta.

É o relatório.

II – DA ADMISSIBILIDADE

Os recursos devem ser **conhecidos**, porquanto interpostos por licitantes participantes do certame, com legitimidade, interesse recursal e insurgência

dirigida contra ato administrativo praticado no curso da fase de julgamento. A própria ata da sessão registra a manifestação de intenção recursal das recorrentes na fase de aceitação da proposta.

Superada a admissibilidade, passa-se à análise do mérito.

III – DO MÉRITO

1. Da controvérsia efetivamente instaurada

A controvérsia recursal não se concentra em vício formal da proposta, tampouco em falha procedimental na condução da sessão, mas sim na alegação de **inexequibilidade da proposta vencedora**, em razão do elevado desconto ofertado e da tese de que o modelo econômico apresentado pela empresa CEGONHA SOLUÇÕES LTDA seria incompatível com o edital. Esse é, em essência, o núcleo comum dos recursos da CARLETTO GESTÃO DE SERVIÇOS LTDA e da QFROTAS SISTEMAS LTDA.

Assim, a questão central a ser decidida é a seguinte: **a proposta vencedora poderia ser aceita e mantida após diligência específica de exequibilidade, ou deveria ter sido desclassificada de plano por suposta inviabilidade econômico-financeira?**

A resposta, pelos elementos constantes dos autos, é no sentido de que **a decisão de aceitação foi regular, motivada e juridicamente sustentável**, não havendo base bastante para reforma.

2. Das regras editalícias aplicáveis

O edital dispõe, de forma clara, que:

- a) a classificação se daria pela menor taxa administrativa;
- b) seria admitida, inclusive, taxa negativa;
- c) todos os custos operacionais, comerciais, tributários, trabalhistas e demais despesas incidentes sobre a execução deveriam estar contidos na proposta;
- d) os preços ofertados seriam de exclusiva responsabilidade do licitante;
- e) a apresentação da proposta implicaria obrigação de cumprir integralmente as disposições editalícias e executar o objeto nos termos exigidos.

Esse conjunto normativo já afasta uma primeira premissa equivocada das recorrentes: **o edital não proibiu proposta agressiva nem estabeleceu um limite percentual máximo de desconto a partir do qual haveria desclassificação automática**. Ao contrário, o instrumento convocatório foi estruturado justamente para selecionar a proposta economicamente mais vantajosa dentro da lógica de menor taxa administrativa, inclusive com possibilidade de taxa negativa.

Logo, o simples fato de a proposta vencedora apresentar percentual elevado de desconto não constitui, por si só, motivo jurídico suficiente para sua exclusão.

3. Da atuação do Pregoeiro e da diligência de exequibilidade

A atuação do Pregoeiro observou o rito administrativo adequado.

Em sessão pública, ao verificar que o lance da empresa CEGONHA SOLUÇÕES LTDA estava inferior a 50% do valor estimado pela Administração, foi instaurada diligência específica para comprovação da exequibilidade, com solicitação expressa de proposta atualizada e documentos comprobatórios, tais como contratos, notas fiscais e demais elementos correlatos. Essa providência foi formalizada em chat oficial do sistema e com prazo determinado.

Posteriormente, foi registrado em ata que a empresa atendeu tempestivamente à convocação, apresentou proposta ajustada e prova de exequibilidade no prazo concedido, e que os documentos revelavam atuação da licitante com modelos de desconto em outros contratos de diversos entes, razão pela qual a proposta foi aceita.

Portanto, não se verifica qualquer omissão da Administração quanto ao dever de cautela. Ao contrário: **houve exame específico do ponto sensível levantado pelas próprias circunstâncias do lance**, com abertura de oportunidade para a licitante demonstrar a viabilidade de sua proposta.

Esse aspecto é decisivo, porque o caso não é de aceitação automática ou irrefletida da melhor oferta; é caso de **aceitação precedida de diligência expressa e de motivação registrada em sessão pública**.

4. Da insuficiência das alegações recursais para desconstituir o ato administrativo

Os recursos manejados pelas recorrentes não trazem prova técnica robusta de inexecuibilidade. O que há, em essência, são projeções de inviabilidade, suposições sobre o modelo econômico da contratada e críticas à suficiência da prova apresentada em diligência.

A CARLETTO GESTÃO DE SERVIÇOS LTDA afirma que a proposta seria inexecuível e que, em razão dos itens 7.9.1 e 7.9.2 do Termo de Referência, não seria admitida qualquer outra forma de cobrança, taxa adicional ou encargo indireto à Administração, sustentando daí a necessidade de desclassificação.

A QFROTAS SISTEMAS LTDA, a seu turno, argumenta que a taxa de credenciamento de 7,50% apontada na composição de custos revelaria lucro líquido baixíssimo e insuficiente, e que a diligência não teria sido apta a suprir as lacunas identificadas.

Todavia, tais argumentos não se convertem automaticamente em prova de inexecuibilidade.

A cláusula do Termo de Referência invocada pela CARLETTO GESTÃO DE SERVIÇOS LTDA realmente estabelece que a remuneração da contratada se dará exclusivamente por meio do percentual de desconto ofertado, não sendo admitida outra forma de cobrança, taxa adicional ou encargo indireto à **Administração**, e que esse percentual corresponde à taxa administrativa da contratada.

Entretanto, dessa disposição não decorre, de forma automática e necessária, a conclusão de que a proposta da CEGONHA SOLUÇÕES LTDA seja inexecuível. Para que essa tese prosperasse, seria indispensável prova objetiva de que, no caso concreto, a proposta somente poderia ser executada mediante cobrança vedada do Município, ou de que os custos mínimos indispensáveis da operação ultrapassariam, de forma comprovada, a remuneração admitida pelo edital. Essa demonstração não foi produzida.

Em outras palavras, as recorrentes **não comprovaram o fato decisivo que alegam**. Limitaram-se a construir uma hipótese explicativa para a proposta vencedora, mas não produziram demonstração técnica inequívoca de inviabilidade, de incompatibilidade contábil insanável ou de inevitável descumprimento do edital.

5. Da ausência de presunção automática de inexecuibilidade

A tese recursal parte de uma premissa que não se sustenta: a de que proposta muito vantajosa, por si só, seria proposta inexecuível.

Essa lógica não prevalece no regime jurídico das contratações públicas. A aceitação ou rejeição da proposta depende de exame concreto, especialmente quando a Administração adota diligência específica para aferição da viabilidade.

Conforme entendimento do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – TCE/ES, extraído de pesquisa jurisprudencial no **Processo nº 03642/2025-8, Voto do Relator nº 05318/2025-4**, de relatoria do Conselheiro **Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha**, firmou-se que:

"A exequibilidade da proposta deve ser aferida com base em critérios objetivos definidos em lei e regulamentos, presumindo-se viável aquela que se mantenha acima do patamar mínimo estabelecido, cabendo à Administração exigir comprovação complementar apenas quando houver indícios concretos de inviabilidade."

O próprio **TCE/ES** registra que a exequibilidade da proposta deve ser aferida com base em critérios objetivos definidos em lei e regulamentos, cabendo à Administração exigir comprovação complementar apenas quando houver indícios concretos de inviabilidade. Aponta que a Lei nº 14.133/2021 combina critérios objetivos com a possibilidade de investigação técnica quando

presentes indícios razoáveis de inviabilidade, cabendo à Administração o exame técnico e, se necessário, a diligência para que o licitante demonstre sua viabilidade.

No mesmo sentido, o arquivo doutrinário juntado como base de pesquisa sustenta que interpretar o art. 59 da Lei nº 14.133/2021 como presunção absoluta de inexequibilidade contraria a finalidade do processo licitatório, defendendo compreensão pela **presunção relativa**, com necessidade de oportunizar à licitante a demonstração da exequibilidade do valor ofertado.

Ainda que parte desses materiais trate de contextos distintos, eles reforçam uma diretriz jurídica importante e plenamente compatível com o caso concreto: **a inexequibilidade não se presume de forma absoluta e não autoriza desclassificação automática quando a Administração já promoveu diligência e obteve elementos concretos para decidir.**

Foi exatamente essa a postura adotada no presente certame.

6. Da regularidade da motivação administrativa

A decisão administrativa não foi imotivada.

Ao contrário, o Pregoeiro registrou expressamente que:

- a) a empresa atendeu tempestivamente à convocação;
- b) apresentou proposta ajustada e prova de exequibilidade;
- c) os documentos demonstraram que a licitante já opera com modelos de desconto em outros contratos de diversos entes;
- d) por isso, seria procedido o aceite da proposta e, em seguida, a fase de habilitação.

Esses fundamentos, lançados na ata oficial da sessão, são suficientes para demonstrar que houve formação de convencimento administrativo a partir da diligência realizada, e não mera aceitação formal da melhor oferta.

Para reforma desse entendimento, seria necessário apontar, com consistência, erro objetivo de apreciação, inexistência material dos documentos, desconexão absoluta entre a prova apresentada e a conclusão adotada, ou frontal incompatibilidade da proposta com cláusula editalícia. Os recursos, contudo, não chegam a esse nível de demonstração.

7. Da necessidade de preservar a competitividade, a economicidade e a proposta mais vantajosa

A desclassificação de proposta regularmente aceita, sem prova inequívoca de sua inviabilidade, comprometeria princípios estruturantes do procedimento licitatório.

A própria peça de contrarrazões destaca que excluir proposta sem demonstração concreta de inexecuibilidade implicaria restrição indevida à competitividade, afastamento da proposta mais vantajosa e comprometimento da segurança jurídica do procedimento, ressaltando que a inexecuibilidade não pode ser presumida a partir de meras conjecturas.

Embora tais argumentos sejam deduzidos pela recorrida, eles encontram aderência com a lógica objetiva do processo e com os elementos efetivamente constantes dos autos: o certame foi disputado, houve proposta mais vantajosa, houve diligência, houve resposta tempestiva, houve análise motivada e houve habilitação subsequente em conformidade com o edital.

A Administração Pública deve, sim, evitar contratações inexequíveis. Mas deve fazê-lo a partir de base objetiva, e não por presunção concorrencial abstrata. Se a mera agressividade econômica da proposta bastasse para exclusão, esvaziar-se-ia o próprio conteúdo do julgamento por menor preço/menor desconto.

8. Da fiscalização contratual como instrumento adequado de mitigação de risco

Ainda que se admitisse, em tese, a existência de risco quanto à execução da proposta apresentada, tal circunstância, por si só, não constitui fundamento suficiente para a desclassificação da licitante.

Isso porque o ordenamento jurídico das contratações públicas estabelece mecanismos próprios de mitigação de riscos, dentre os quais se destaca a **fiscalização contratual**, exercida pela Administração durante toda a execução do ajuste.

Nos termos da Lei nº 14.133/2021, a execução contratual será acompanhada e fiscalizada por representante da Administração especialmente designado, competindo-lhe verificar o cumprimento das obrigações assumidas, adotar medidas corretivas e, se necessário, aplicar sanções administrativas cabíveis.

Nesse contexto, eventual risco de inadimplemento não deve ser presumido na fase de julgamento da proposta, mas sim **gerido e controlado na fase de execução contratual**, por meio dos instrumentos legais disponíveis, tais como:

- fiscalização contínua do contrato;
- aplicação de penalidades;
- rescisão contratual em caso de descumprimento;
- impedimento de contratar com a Administração.

Ademais, conforme entendimento consolidado do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – TCE/ES, obtido em pesquisa jurisprudencial no Processo nº 06616/2024-2, Voto Vista nº 00005/2025-1, a Administração detém controle

sobre a execução contratual, sendo inadequada a exclusão de proposta com base em riscos meramente hipotéticos, especialmente quando inexistem elementos concretos que demonstrem sua inviabilidade.

Assim, a desclassificação de proposta sob fundamento de risco abstrato de execução implicaria antecipação indevida de juízo negativo, em afronta aos princípios da **competitividade, economicidade e seleção da proposta mais vantajosa**.

Dessa forma, eventuais riscos devem ser enfrentados no momento oportuno — isto é, na execução contratual — e não utilizados como fundamento para afastar proposta regularmente aceita após diligência de exequibilidade.

IV – CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, conclui-se que:

1. os recursos administrativos interpostos por **CARLETTO GESTÃO DE SERVIÇOS LTDA** e **QFROTAS SISTEMAS LTDA** são admissíveis, porém **não merecem provimento**;
2. o edital admitiu formulação de taxa negativa e atribuiu ao licitante a responsabilidade integral pelos custos e pela exequibilidade de sua proposta, não havendo cláusula que imponha desclassificação automática por percentual elevado de desconto;
3. o Pregoeiro adotou a providência correta ao instaurar diligência para comprovação da exequibilidade, diante de lance inferior a 50% do estimado;
4. a empresa **CEGONHA SOLUÇÕES LTDA** atendeu tempestivamente à diligência, apresentou proposta ajustada e prova de exequibilidade, tendo a Administração concluído, de forma motivada, pela viabilidade da oferta;
5. as recorrentes não produziram prova técnica idônea e suficiente para desconstituir a conclusão administrativa, limitando-se a alegações presuntivas e conjecturais sobre a inviabilidade do modelo econômico;
6. a solução juridicamente mais adequada é a **manutenção da aceitação e da habilitação da empresa vencedora**, com o regular prosseguimento do certame;
7. por cautela administrativa, recomenda-se que, em eventual contratação, haja **fiscalização contratual reforçada**, especialmente quanto à regularidade da rede credenciada, transparência dos orçamentos, rastreabilidade das autorizações, aderência ao modelo remuneratório do edital e efetiva capacidade operacional da contratada.

V – DECISÃO DO PREGOEIRO

Ante o exposto, com fundamento na Lei nº 14.133/2021, no edital do Pregão Eletrônico nº 90004/2026, nos documentos acostados aos autos, nos registros oficiais da sessão pública e nas razões acima expendidas, DECIDO:

- a)** CONHECER dos recursos administrativos interpostos por **CARLETO GESTÃO DE SERVIÇOS LTDA** e **QFROTAS SISTEMAS LTDA**, por presentes os pressupostos de admissibilidade;
- b)** NO MÉRITO, NEGAR-LHES PROVIMENTO, mantendo integralmente a decisão que aceitou a proposta apresentada por **CEGONHA SOLUÇÕES LTDA**;
- c)** MANTER a habilitação da empresa **CEGONHA SOLUÇÕES LTDA**, por não haver prova concreta e suficiente de inexecuibilidade ou de afronta objetiva ao instrumento convocatório;
- d)** OPINAR o regular prosseguimento do procedimento licitatório, com remessa à autoridade competente para os atos subsequentes;
- e)** RECOMENDAR, por cautela, que na fase contratual seja adotada fiscalização reforçada da execução, em especial quanto à conformidade da remuneração, da rede credenciada, da operação do sistema e da regularidade dos serviços efetivamente prestados.

Assim, encaminhe-se os autos à autoridade superior para análise e decisão do Recurso Administrativo em pauta, em atendimento ao art. 165, § 2.º, da Lei Federal n.º 14.133/2021.

Dê-se ciência do ora decidido aos interessados através do sistema compras.gov, bem como que seja publicada a presente decisão e documentos inerentes ao recurso no site eletrônico junto ao edital da licitação em epígrafe no endereço eletrônico <https://www.itarana.es.gov.br/filter/1513>

Itarana/ES, 27 de março de 2026

MARCELO RIGO

MAGNAGO:0799294

0717

Assinado de forma digital por

MARCELO RIGO

MAGNAGO:07992940717

Dados: 2026.03.27 10:17:16 -03'00'

MARCELO RIGO MAGNAGO

Agente Contratação / Pregoeiro

Portaria nº 070/2025