



**ILUSTRÍSSIMA SENHORA PREGOEIRA DA SECRETARIA DE ESTADO DE
ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL – SEAPE/DF**

**Ref.: EDITAL DE PREGÃO ELETRÔNICO Nº 90001/2024 – SEAPE/DF
PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 04026-00043473/2023-41**

PLUMATEX COLCHÕES INDUSTRIAL LIMITADA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 01.002.047/0002-38, com sede na Av Presidente Jose Sarney, nº 93 – Setor Sul Jamil Miguel – Anápolis/GO – CEP: 75.045-190, vem, respeitosamente, à presença de V. S^a., por intermédio de sua procuradora que ao final subscreve, interpor

RECURSO ADMINISTRATIVO

contra a decisão que declarou a proposta apresentada pela licitante **LIDER SUL COMERCIO DE COLCHÕES LTDA**, doravante denominada Recorrida, enquanto vencedora do item 31 do certame licitatório em epígrafe, conforme as razões de fato e de direito a seguir expostas.

I – SÍNTESE

1. A Secretaria de Estado de Administração Penitenciária do Distrito Federal – SEAPE/DF – publicou edital licitatório de Pregão Eletrônico nº 90001/2024, decorrente do processo nº 04026-00043473/2023-41, do tipo menor preço por item, sob a égide da Lei nº 14.133/2021.
2. O objeto do edital é o registro de preços para aquisição de materiais de higiene, de asseio pessoal, de limpeza e de cama, a fim de atender as demandas das pessoas privadas de liberdade (internos) do Sistema Penitenciário do Distrito Federal.

plumatex.com.br

Plumatex Colchões – Industrial Limitada

Av Presidente Jose Sarney, 93, Setor Sul Jamil Miguel
Anápolis - GO, CEP 75.045-190 | Tel.: (62) 4014-1616



3. O objeto licitado no item 31 do certame visa à aquisição de colchões de espuma, com a seguinte especificação técnica:

COLCHÃO ESPUMA SOLTEIRO D-28, material: espuma flexível de poliuretano D28, revestimento: tecido plano simples 100% poliéster, dimensões mínimas: 78x188 cm, altura mínima: 12 cm, cor: branca, Tratamento: Antialérgico, anti ácaros e anti fungos, devendo obedecer as normas contidas na Portaria nº 35, de 5 de fevereiro de 2021 – INMETRO e demais legislações pertinentes. As costuras do selo e das etiquetas deverão ser do tipo ponto fixo, reforçadas, a fim de evitar que se rompam com o uso constante
Quantidade: 34.980 unidades
Valor estimado: R\$ 200,23 (duzentos reais e vinte e três centavos).

4. A abertura da sessão pública da licitação se deu no dia 11/04/2024, às 9h.

5. A Recorrente veio a participar do certame e foi surpreendida com o ínfimo lance ofertado pela Recorrida para o fornecimento do objeto do item 31, o qual evidencia indícios preocupantes de inexecutabilidade de sua proposta. Além disso, a Recorrida não apresentou qualquer documento oficial robusto e convincente que sustente a exequibilidade do preço proposto. Na verdade, limitou-se a apresentar uma declaração genérica e superficial, assinada por ela mesma, que não oferece clareza e transparência sobre os custos envolvidos no fornecimento do colchão.

6. Ademais, a Recorrida não apresentou todos os documentos exigidos no edital para fins de habilitação no certame, especialmente o Balanço Patrimonial do exercício social de 2022, Recibo de Entrega de Escrituração Digital do Exercício de 2023. Também não apresentou a Certificação do Inmetro, exigida no item 9.7 do edital, para fins de classificação da proposta.

7. Apesar da ausência de comprovação robusta da exequibilidade da proposta, bem como do descumprimento às exigências de habilitação, esta Recorrida foi declarada classificada, habilitada e vencedora do item 31 por esta Administração. Esta decisão, no entanto, não merece manutenção, conforme será devidamente elucidado a seguir.

II – RAZÕES QUE AMPARAM A DESCLASSIFICAÇÃO E INABILITAÇÃO DA RECORRIDA

plumatex.com.br

Plumatex Colchões – Industrial Limitada

Av Presidente Jose Sarney, 93, Setor Sul Jamil Miguel
Anápolis - GO, CEP 75.045-190 | Tel.: (62) 4014-1616



8. Diante das circunstâncias que envolvem a proposta ofertada pela Recorrida no contexto da presente licitação, é imprescindível abordar de forma detalhada e fundamentada a questão dos alarmantes indícios de inexequibilidade, a qual está alicerçada em dois pontos cruciais.

a) Indícios alarmantes de inexequibilidade da proposta ofertada pela Recorrida para o item 31 deste certame quando comparado com os preços ofertados na licitação anterior realizada por esta Secretaria para a aquisição de colchão com idêntica especificação técnica.

9. No certame anteriormente realizado pela SEAPE/DF (Pregão Eletrônico nº 006/2023) para a aquisição de colchões com a mesma especificação técnica desta licitação atual, foi observado um fenômeno alarmante: os preços ofertados pelas empresas vencedoras da cota principal e da cota reservada foram consideravelmente baixos em relação aos padrões de mercado. Tal cenário levou uma das empresas vencedoras a não manter a proposta ofertada, o que resultou em prejuízos significativos à execução do contrato e à eficiência da licitação pública.

10. Os preços ofertados no certame anterior para o fornecimento de colchões, **com a mesma especificação técnica exigida neste certame**, foram os seguintes:

➤ **Objeto licitado no Pregão Eletrônico nº 006/2023 promovido no ano passado pela SEAPE/DF:**

Itens 39 e 40 – COLCHÃO ESPUMA SOLTEIRO D-28, material: espuma flexível de poliuretano D-28, revestimento: tecido plano simples 100% poliéster, dimensões mínimas: 78x188 cm, altura mínima: 12 cm, cor: branca, Tratamento: Antialérgico, antiácaros e antifungos, devendo obedecer as normas contidas nas Portaria nº 79/2011-INMETRO, de 03 de fevereiro de 2011, Portaria nº 349/2015-INMETRO/MDIC, de 09 de julho de 2015 e Portaria nº 52/2016-INMETRO, 01 de fevereiro de 2016, As costuras do selo e das etiquetas deverão ser do tipo ponto fixo, reforçadas, a fim de evitar que se rompam com o uso constante

➤ **Preço ofertado na cota principal na ocasião daquele certame por outra empresa → R\$ 104,00**

➤ **Preço ofertado na cota reservada à participação de ME/EPP naquele certame pela Recorrida → R\$ 101,90**



11. Este preocupante histórico de preços destoantes do mercado levanta sérias indagações quanto à possibilidade de ocorrência de um desfecho semelhante no contexto presente. Surpreendentemente, a proposta da Recorrida para o presente certame apresenta um valor significativamente menor (R\$ 81,18) do que os valores ofertados na ocasião do certame anterior.

12. Considerando os expressivos aumentos contínuos nos custos dos insumos, impostos e demais despesas associadas ao fornecimento de colchões, especialmente no período compreendido entre o último ano de 2023 e o momento atual, a discrepância entre os valores ofertados pela Recorrida em anos consecutivos é profundamente alarmante.

13. **Enquanto no ano anterior a Recorrida cotou o preço de R\$ 101,90, neste ano propôs o ínfimo valor de R\$ 81,18 para um colchão com a mesma especificação técnica anteriormente ofertada.** Essa substancial redução, em meio a um contexto de elevação contínua de custos, suscita dúvidas quanto à exequibilidade da proposta ofertada para o item.

14. A análise dos custos dos insumos e despesas pertinentes à fabricação de colchões revela uma tendência preocupante de aumento contínuo, agravada durante o período recente de 2023 até o momento atual. Este aumento pode ser atribuído a diversos fatores, incluindo a inflação, oscilações no mercado de matéria-prima e mudanças na legislação tributária.

15. Primeiramente, é importante ressaltar que os custos dos insumos essenciais na fabricação de colchões, como espuma e tecidos, têm experimentado um incremento significativo nos últimos anos. Este aumento é influenciado por diversos fatores, tais como flutuações nos preços de matérias-primas, escassez de recursos e variações cambiais, os quais impactam diretamente os custos de produção.

16. Além disso, a elevação dos impostos sobre a produção e comercialização de colchões também contribui para o aumento dos custos ao setor colchoeiro. Mudanças na legislação



tributária, especialmente com a promulgação da Lei nº 14.789/2023, e a implementação de tarifas sobre o setor industrial são fatores que devem ser considerados ao avaliar o custo operacional.

17. Outras despesas associadas à fabricação e fornecimento de colchões, como transporte, armazenamento e mão de obra também têm experimentado uma escalada de custos.

18. Portanto, ao considerar os expressivos aumentos nos custos dos insumos, impostos e demais despesas associadas à fabricação de colchões durante o período recente de 2023 até o momento atual, torna-se ainda mais alarmante a discrepante redução do valor ofertado pela Recorrida para o mesmo produto em anos consecutivos. Os aumentos contínuos nos custos evidenciam a necessidade de uma análise criteriosa da sustentabilidade da proposta da Recorrida a fim de assegurar a escolha da proposta mais vantajosa para a Administração.

19. Os indícios de inexequibilidade são reforçados pelo fato de que a empresa não apresentou **qualquer documentação oficial robusta e convincente** que, efetivamente, comprove a exequibilidade do preço proposto, conforme será minuciosamente retratado a seguir.

b) Da não apresentação de documentação oficial robusta e convincente, como notas fiscais, que comprove a exequibilidade da proposta ofertada para o item 31 do certame pela Recorrida.

20. Além da preocupação levantada pelo histórico acima exposto, a Recorrida não apresentou qualquer documentação oficial robusta que sustente a exequibilidade do preço proposto. A ausência de apresentação de uma nota fiscal emitida anteriormente à data da sessão pública que ateste a venda do colchão pelo valor ofertado de R\$ 81,18 é particularmente alarmante e suscita dúvidas legítimas quanto à viabilidade financeira da proposta.

21. Ao invés de fornecer evidências concretas e transparentes, a Recorrida limitou-se a apresentar uma declaração genérica e superficial, assinada por ela mesma, que não oferece clareza sobre os custos efetivamente envolvidos no fornecimento do colchão. Tal falta de transparência suscita questionamentos sobre a confiabilidade dos números apresentados, uma



vez que a empresa pode cotar os custos conforme sua conveniência, sem a devida comprovação de sua veracidade, já que não há a apresentação de provas robustas da exequibilidade.

22. Mesmo diante dessa lacuna na documentação e da ausência de comprovação robusta da exequibilidade da proposta, a Recorrida foi declarada classificada, habilitada e vencedora do item 31. Entretanto, tal decisão potencialmente expõe esta Secretaria a sérios riscos de suposta inexecução contratual e desperdício de recursos públicos.

23. A Administração deve se resguardar de propostas inexequíveis e garantir que apenas aquelas que comprovem a sua exequibilidade sejam aceitas, em consonância com os princípios que regem os processos licitatórios. Nesse sentido, é imperativa a condução de diligência junto à empresa Recorrida para que esta apresente provas robustas oficiais que confirmem a exequibilidade do preço proposto, tais como notas fiscais que atestem que os colchões já foram fornecidos por este preço ínfimo anteriormente à data da sessão pública do certame.

➤ **Destaque:** Os atestados de capacidade técnica apresentados pela Recorrida não consistem em provas suficientes para comprovar a exequibilidade da proposta, na medida em que não refletem o preço ofertado para o mesmo produto licitado neste certame licitatório.

24. A eventual aceitação de propostas inexequíveis pode acarretar uma série de prejuízos para a Administração. Além do risco de não cumprimento contratual por parte da vencedora, a inexequibilidade pode resultar em atrasos na entrega dos produtos, comprometendo diretamente o cumprimento das atividades do Órgão e a qualidade do produto a ser ofertado.

25. Adicionalmente, a escolha de propostas com preços inviáveis pode ter um impacto severo no orçamento público, levando ao desperdício de recursos financeiros e à falta de eficiência no procedimento licitatório. A necessidade de realizar outra licitação para selecionar outro fornecedor implica em desperdício de tempo dos servidores e recursos adicionais, o que poderia ser evitado com uma análise criteriosa das propostas desde o início do processo licitatório.



26. Portanto, é fundamental que a Administração seja diligente para garantir que apenas propostas que apresentem comprovações robustas de sua exequibilidade sejam aceitas, em total conformidade com os princípios legais que regem os processos licitatórios. Isso não apenas protege o interesse público ao promover a transparência, eficiência e economicidade na gestão dos recursos públicos, mas também mantém a isonomia e competitividade do certame licitatório.

27. Ante o exposto, considerando os preocupantes indícios de inexequibilidade da proposta, requer-se a condução de diligência por esta Administração junto à empresa Recorrida para que esta apresente provas robustas oficiais que confirmem a exequibilidade do preço proposto, tais como notas fiscais que atestem que os colchões ofertados já foram fornecidos por este preço ínfimo anteriormente à data da sessão pública do certame.

28. A condução desta diligência é essencial e necessária para garantir a lisura e eficiência do procedimento, bem como para evitar eventuais prejuízos futuros para a Administração.

c) Da necessidade de diligência para verificar a atual situação dos colchões entregues pela Recorrida no âmbito da execução contratual decorrente do certame anterior (Pregão Eletrônico nº 006/2023) realizado por esta Administração com o propósito de avaliar a vantajosidade da proposta ofertada, considerando o ciclo de vida do objeto, conforme determinado pela Nova Lei de Licitações e Contratos.

29. A análise da vantajosidade da proposta em processos licitatórios é um procedimento de extrema importância para garantir a seleção da oferta mais benéfica para a Administração Pública. Nesse sentido, é fundamental que essa avaliação leve em consideração não apenas o menor preço ofertado pela empresa, mas também a qualidade e a durabilidade dos produtos fornecidos, especialmente quando se trata de bens de consumo duráveis, como os colchões.

30. A verificação da situação atual dos colchões entregues pela Recorrida no âmbito da execução contratual decorrente do certame anterior (Pregão Eletrônico nº 006/2023) é uma medida indispensável para avaliar a qualidade e durabilidade dos produtos fornecidos pela



empresa. Essa verificação permitirá uma análise mais completa e precisa da vantajosidade da proposta ofertada neste certame, **considerando a análise do ciclo de vida do objeto**.

31. Nos termos da Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021), a qual rege este certame, a análise da vantajosidade da proposta deve considerar o ciclo de vida do objeto, o que inclui não apenas o custo imediato de aquisição, mas também os custos associados a sua manutenção, substituição e descarte ao longo de todo o seu ciclo de vida útil.

32. A Nova Lei de Licitações incorporou como um "princípio decorrente" a necessidade de considerar o ciclo de vida do objeto a ser adquirido pelo Poder Público. Isso implica que o preço a ser pago passa a ser determinado pela equação que divide o preço nominal (ou aparente) pelo tempo de vida útil do objeto ($P = PN/CV$, sendo P o preço, PN o preço nominal e CV o ciclo de vida), resultando assim no preço real, representado por "P".

33. Embora não esteja explicitamente mencionado nos princípios enumerados no artigo 5º da Lei 14.133/21, o ciclo de vida consiste em uma consequência lógica e inevitável dos princípios da eficiência, eficácia, planejamento e economicidade.

34. A abordagem simplista do "menor preço" pode ocasionar em escolhas que privilegiam o preço aparentemente mais baixo, de modo a ignorar a qualidade do produto. Na prática, o Poder Público pode eventualmente acabar adquirindo produtos com graves indícios de qualidade inferior, o que resulta em gastos maiores devido à necessidade de substituição precoce, o que torna, de fato, o custo mais elevado devido ao ciclo de vida reduzido do objeto.

35. As disposições da Nova Lei de Licitações, que rege este certame, foram concebidas para eliminar essa "ineficiência gerencial" da lei ultrapassada, com a promoção de uma abordagem mais criteriosa e alinhada com os princípios de gestão eficiente dos recursos públicos.



36. Portanto, a verificação da qualidade e durabilidade dos colchões entregues pela Recorrida é essencial para avaliar a vantajosidade da proposta ofertada no presente certame, o qual visa adquirir produto com a mesma especificação dos colchões anteriormente fornecidos.

37. Nesse contexto, é imprescindível a condução de diligência por esta Administração para verificar o estado atual dos colchões entregues pela Recorrida no âmbito da execução contratual decorrente do certame anterior (Pregão Eletrônico nº 006/2023). Solicita-se que tal diligência seja conduzida, em observância aos princípios da publicidade e transparência, possibilitando a participação e acompanhamento da avaliação do ciclo de vida dos colchões fornecidos pelas licitantes interessadas, as quais poderão avaliar a vantajosidade da proposta da Recorrida.

38. A necessidade dessa diligência também é justificada pelo fato de que os colchões fornecidos pela Recorrida no último ano, com as mesmas especificações técnicas, foram precificados em R\$ 101,90. No entanto, surpreendentemente, o preço oferecido pela mesma empresa nesta nova licitação foi reduzido para R\$ 81,18. Esta disparidade de valores levanta preocupações significativas, especialmente à luz dos aumentos substanciais nos custos dos insumos, impostos e outros encargos associados à execução do contrato.

39. Esta diligência é crucial para garantir a transparência e a lisura do procedimento. Ao verificar pessoalmente a durabilidade e qualidade dos produtos fornecidos anteriormente pela Recorrida, a Administração demonstra seu compromisso com a fiscalização dos recursos públicos e a seleção da proposta mais vantajosa, considerando não apenas o preço, mas também o ciclo de vida do objeto, em estrita observância à legislação aplicável às licitações.

40. Após a condução da diligência, caso sejam identificados eventuais problemas de qualidade, durabilidade ou outras supostas irregularidades nos produtos, isso evidenciará a falta de vantajosidade da proposta, especialmente considerando o curto ciclo de vida do objeto.



41. Marçal Justen Filho leciona que a realização de diligência não se trata de uma mera faculdade da Administração, mas em um poder-dever para o devido esclarecimento dos fatos:

“A realização da diligência não é uma simples “faculdade” da Administração, a ser exercitada segundo juízo de conveniência e oportunidade. A relevância dos interesses envolvidos conduz à configuração da diligência como um poder-dever da autoridade julgadora. Se houver dúvida ou controvérsia sobre fatos relevantes para a decisão, reputando-se insuficiente a documentação apresentada, é dever da autoridade julgadora adotar as providências apropriadas para esclarecer os fatos. Se a dúvida for sanável por meio de diligência será obrigatória a sua realização.” (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitação e Contratos Administrativos. 16ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 804) – grifou-se.

42. A realização de diligência, nas palavras de Ivo Ferreira de Oliveira, visa:

“(…) oferecer meios para que a Comissão de Licitação ou a Autoridade Superior possa promover inquirições, vistorias, exames pertinentes a questões que eventualmente surjam e até autorizar a juntada de documentos, permitindo à Comissão ou à Autoridade julgar corretamente o certame, graças aos esclarecimentos que a diligência lhe propiciou, mas sem perder de vista os princípios constitucionais e legais que norteiam o processo licitatório.” (Ivo Ferreira de Oliveira, Diligências nas Licitações Públicas, Curitiba, JM Editora, 2001, p. 24.) – grifou-se.

43. Portanto, diante da importância de garantir a qualidade e durabilidade do objeto licitado e considerando ainda os preocupantes indícios de inexequibilidade da proposta aqui apontados, torna-se imperativo que esta Administração proceda com diligência para verificar a situação dos colchões entregues pela Recorrida no âmbito do certame anterior, a fim de embasar uma decisão informada e responsável quanto à vantajosidade da proposta no presente processo licitatório.

44. A licitação é o procedimento administrativo destinado à seleção da proposta mais vantajosa para o futuro contrato administrativo. Contudo, eventual contratação de licitante, cuja proposta possui gravíssimos indícios de inexequibilidade, considerado o ínfimo valor apresentado, acarreta inúmeros transtornos à Administração Pública que, além de dispendir tempo e recurso, não obtém o resultado almejado.



45. A exigência de procedimento licitatório está disposta no artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal, conforme transcrito abaixo:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados **mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes**, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações” – grifou-se.

46. O artigo 11, da Lei nº 14.333/2021, que regulamenta o dispositivo constitucional acima, prevê:

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**;

47. O edital que rege o presente certame, cautelosamente, estabeleceu que a proposta com valor inferior a 50% do valor orçado pela Administração possui indício de inexequibilidade, nos termos abaixo transcritos:

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

7.7.1. A inexequibilidade, na hipótese de que trata o caput, só será considerada após diligência do pregoeiro, que comprove:

7.7.1.1. **que o custo do licitante ultrapassa o valor da proposta**; e

7.7.1.2. inexistirem custos de oportunidade capazes de justificar o vulto da oferta.

7.8. Se houver indícios de inexequibilidade 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.

7.9. Para fins de análise da proposta quanto ao cumprimento das especificações do objeto, poderá ser colhida a manifestação escrita do setor requisitante do serviço ou da área especializada no objeto.

- **O valor ofertado pela Recorrida foi de R\$ 81,18.**
- **O valor estimado pela Administração foi de R\$ 200,23.**



➤ Ou seja, a proposta da Recorrida é significativamente inferior a 50% do valor orçado pela Administração, o que revela preocupantes indícios de sua inexecuibilidade, a qual é reforçada em razão da não apresentação de documentos comprobatórios oficiais que sustentem a exequibilidade do preço proposto.

48. A licitação oferece à Administração as condições de contratar com aquele que apresente a proposta mais vantajosa. Nesse sentido, para efeito de reconhecimento da inexecuibilidade, relevante ressaltar a diferença entre **proposta mais vantajosa e proposta inexecuível**.

49. A seleção da melhor proposta deve ser entendida não simplesmente como a que oferta o menor preço, mas como a que alia esse aspecto à capacidade da empresa vencedora de, efetivamente, executar todas as obrigações decorrentes do contrato.

50. O valor proposto pela Recorrida para o item 31 do certame foi **aparentemente** mais vantajoso para a Administração, razão pela qual foi declarado vencedor do processo licitatório.

51. O preço ofertado, no entanto, possui graves indícios de inexecuibilidade nos termos do item 7.7 do edital licitatório, visto que além de não ser coerente com os preços de mercado, dificilmente cobre os valores dos insumos necessários à fabricação do objeto licitado.

52. **A Recorrente é indústria fabricante de colchões, uma das maiores produtoras de colchões no território nacional, realiza compras de insumos em larga escala e afirma categoricamente ser praticamente impossível uma empresa conseguir vender um colchão com as características exigidas pelo Termo de Referência pelos preços propostos.**

53. À vista disso, considerado o ínfimo valor ofertado para o item, imperiosa a realização de diligência, com a solicitação de documentos oficiais robustos que sustentem a exequibilidade da proposta. Dentre estes, imprescindível a apresentação de notas fiscais emitidas anteriormente à data da sessão pública do certame a fim de verificar se o valor orçado é efetivamente exequível.



54. A suposta prática de preços inexequíveis não acarreta vantagem alguma à Administração, tendo em vista os graves indícios de que a empresa vencedora possivelmente não conseguirá entregar os colchões em conformidade com as obrigações contratuais.

55. A comprovação da exequibilidade da proposta, portanto, necessita ser aferida pela Administração com base em provas robustas documentais oficiais a fim de se garantir o estrito cumprimento das obrigações contratuais.

56. Sob essa ótica, Celso Antônio Bandeira de Mello dispõe o seguinte:

“Proposta ajustada às condições do edital e da lei, como intuitivamente se percebe, é a que se contém no interior das possibilidades de oferta nela permitidas. **Proposta séria é aquela feita não só com o intuito mas também com a possibilidade de ser mantida e cumprida**” – grifou-se.

57. Há mais nas lições do professor Marçal Justen Filho¹:

“(…) Desclassificação por Inexequibilidade. A comissão deverá excluir do certame as propostas que apresentem preços diminutos a ponto de inviabilizar a execução do objeto licitado (art. 44, § 3º). A Lei reprovava as propostas com preços ínfimos.

Obviamente, a reprovação da Lei não se dirige contra o preço reduzido.

(…)O preço irrisório não oferece vantagem para a Administração Pública, pois o particular não terá condições de executar as prestações que lhe incumbem. A Administração sofrerá maior prejuízo, consistente na frustração dos cronogramas, prestações mal adimplidas, necessidade de nova licitação etc. A licitação visa selecionar a proposta de menor preço, mas economicamente executável. Observe-se que não há vedação à desclassificação fundada em irrisoriedade do preço.

(…) **Admitir generalizadamente a validade de propostas de valor insuficiente pode significar um incentivo a práticas reprováveis. O licitante vencedor procurará alternativas para obter resultado econômico satisfatório. Isso envolverá a redução da qualidade da prestação, a ausência de pagamento dos tributos e encargos devidos, a formulação de pleitos perante a Administração e assim por diante. Usualmente, a contratação avençada por valor insuficiente acarretará a elevação dos custos administrativos de gerenciamento do contrato. Caberá manter grande vigilância quanto à qualidade e perfeição do objeto executado e litígios contínuos com o particular, sempre interessado em obter uma solução que propicie a reestruturação da contratação. Logo, as vantagens obtidas pela Administração poderão ser meramente aparentes. No final, a Administração obterá ou um objeto de qualidade inferior ou se deparará com problemas muito sérios no tocante à execução do contrato**” – grifou-se.

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários a Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 14ª edição. Dialética: São Paulo, 2010 – pág. 654-655.



58. A lição de Victor Maizman acerca da inexecuibilidade da proposta em face de preço irrisório ensina:

“A nosso sentir, **ser séria ou exequível** traduz a mesma ideia. **A proposta que, a toda evidência e à primeira vista, se mostrar inviável, não é séria por não ser exequível.** O procedimento licitatório tem um objetivo. É oportunizar, após sua realização, a formalização do contrato entre a Administração e o licitante vencedor. **Desta forma, se o conteúdo da proposta, não só quanto ao preço como às demais condições, não permite que, se vencedora, se realize o contrato administrativo, não ingressa na razoável área da competitividade e desatende o essencial objetivo da avença posterior.** Daí a desclassificação.” – grifou-se.

59. Os fundamentos elencados acima demonstram que é inaceitável que uma empresa, cuja proposta possui graves indícios de inexecuibilidade, não seja desclassificada no certame, uma vez não apresentada qualquer documentação oficial comprobatória da exequibilidade afirmada.

60. Ante as razões expostas acima, evidenciados os gravíssimos indícios de inexecuibilidade da proposta apresentada pela licitante vencedora, motivo pelo qual requer-se que a Administração proceda com a realização de diligências em sede recursal, para aferir a real exequibilidade da proposta apresentada, com a consequente desclassificação da Recorrida.

d) Da não comprovação dos requisitos de qualificação econômico-financeira exigidos no edital licitatório e na Lei nº 14.133/2021. Da necessidade de declaração de inabilitação da Recorrida.

61. A análise da habilitação da Recorrida baseou-se nos documentos disponíveis no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF). Dado que tais documentos não estavam publicamente acessíveis para as licitantes interessadas, esta Recorrente formalmente solicitou-os a esta respeitável Secretaria. Estes foram prontamente fornecidos por e-mail.

62. Após minuciosa análise de todos os documentos fornecidos, constatou-se que a comprovação da qualificação econômico-financeira da Recorrida não foi realizada. Em breve síntese, dentre os arquivos disponíveis no SICAF, não consta o Balanço Patrimonial relativo ao



Exercício Social de 2022, nem o Recibo de Entrega de Escrituração Contábil Digital relativo ao Exercício Social de 2023, o que enseja a inabilitação da Recorrida, conforme se delinea a seguir.

d.1) Da não apresentação de Balanço Patrimonial relativo ao Exercício Social de 2022 pela Recorrida.

63. A comprovação da qualificação econômico-financeira é um requisito fundamental em processos licitatórios de grande vulto, como o presente caso, que envolve a aquisição de uma quantidade significativa de colchões. Essa comprovação tem como objetivo garantir que a empresa detenha a solidez financeira necessária para cumprir com as obrigações contratuais estabelecidas, assegurando, assim, a execução satisfatória do contrato.

64. A Lei nº 14.133/2021, em seu art. 69, estabelece as exigências necessárias à comprovação da habilitação econômico-financeira das empresas quando da participação de licitações públicas, conforme se extrai do referido dispositivo legal:

Art. 69. A habilitação econômico-financeira visa a demonstrar a aptidão econômica do licitante para cumprir as obrigações decorrentes do futuro contrato, devendo ser comprovada de forma objetiva, por coeficientes e índices econômicos previstos no edital, devidamente justificados no processo licitatório, e será restrita à apresentação da seguinte documentação:

I - **balanço patrimonial, demonstração de resultado de exercício e demais demonstrações contábeis dos 2 (dois) últimos exercícios sociais**; [...]

65. O edital que rege o presente certame exigiu para fins de qualificação econômico-financeira a apresentação de balanço patrimonial, demonstração de resultado de exercício e demais demonstrações contábeis dos 2 (dois) últimos exercícios sociais, nos seguintes termos:

8.2.3. Qualificação econômico-financeira I - Balanço patrimonial, demonstração de resultado de exercício e demais demonstrações contábeis dos 2 (dois) últimos exercícios sociais, já exigíveis e apresentadas na forma da Lei, devidamente registrados, que comprovem a aptidão econômica do licitante para cumprir as obrigações decorrentes do futuro contrato, vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios. [...]

c) **A boa situação financeira da empresa será avaliada pelos Índices de Liquidez Geral (LG) e Liquidez Corrente (LC) e Solvência Geral (SG), resultantes da aplicação das seguintes fórmulas:**



d) **As licitantes que apresentarem resultado menor ou igual a 1 (um), em qualquer um dos índices acima, deverão comprovar capital social ou patrimônio líquido de no mínimo 10% (dez por cento) sobre o montante do(s) item(ns) que a licitante pretende concorrer.**

66. **A Recorrida, no entanto, não apresentou o balanço patrimonial, demonstração de resultado de exercício e demais demonstrações contábeis do exercício social de 2022**, conforme minuciosa análise de todos os arquivos disponíveis no SICAF. Na verdade, esta somente apresentou o balanço patrimonial referente ao exercício de 2023 (que não está completo, conforme será devidamente retratado no tópico *d.2*). Veja:

TERMOS DE ABERTURA E ENCERRAMENTO	
Entidade:	LIDER SUL COMERCIO DE COLCHOES LTDA
Período da Escrituração:	01/01/2023 a 31/12/2023
Número de Ordem do Livro:	3
	CNPJ: 07.249.341/0001-44

67. O Balanço patrimonial do exercício de 2023 apresentado pela Recorrida é referente ao último exercício social. Entretanto, **o balanço patrimonial do exercício de 2022 relativo ao penúltimo exercício NÃO foi apresentado para fins de habilitação econômica no certame.** A não apresentação deste documento evidencia uma manifesta violação aos termos do edital e da Lei nº 14.133/2021, os quais exigem expressamente o balanço dos dois últimos exercícios sociais, razão pela qual torna-se imperativa a inabilitação da Recorrida no presente certame.

68. Ademais, a alínea 'd' do item 8.2.3 do instrumento convocatório exige ainda o seguinte:

8.2.3. Qualificação econômico-financeira

d) **As licitantes que apresentarem resultado menor ou igual a 1 (um), em qualquer um dos índices acima, deverão comprovar capital social ou patrimônio líquido de no mínimo 10% (dez por cento) sobre o montante do(s) item(ns) que a licitante pretende concorrer.**

69. A fim de cumprir a exigência mencionada, é necessário considerar os dois últimos exercícios sociais (2022 e 2023, neste caso). Como previamente mencionado, a Recorrida não apresentou o balanço do exercício de 2022 (no qual consta o patrimônio líquido), nem os índices



contábeis requeridos para esse período. Diante desta falta de apresentação do referido documento, a avaliação da saúde financeira da empresa deve ser conduzida através da análise de seu capital social, no valor de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais).

70. Conforme estabelecido no edital, a empresa deve demonstrar um capital social mínimo correspondente a 10% do valor do item para o qual está concorrendo. No caso, o valor total estimado do item 31 é de R\$ 7.004.045,40 (sete milhões, quatro mil, quarenta e cinco reais e quarenta centavos). Portanto, a Recorrida deveria ter apresentado um patrimônio líquido (referente ao exercício de 2022) ou capital social equivalente a R\$ 700.404,54 (setecentos mil, quatrocentos e quatro reais e cinquenta e quatro centavos).

➤ Destaque: A comprovação da porcentagem mencionada não pôde ser realizada em relação ao patrimônio líquido do exercício de 2022, uma vez que a Recorrida não apresentou o balanço correspondente a este período. Por este motivo, a análise deve ser em relação ao capital social.

71. O capital social da Recorrida, no valor de R\$ 300.000,00, não atende à porcentagem mínima de 10% sobre o montante do item no qual está concorrendo, razão pela qual deve ser declarada inabilitada, nos termos do edital, considerando os graves riscos à contratação.

72. A comprovação da qualificação econômico-financeira não é apenas uma formalidade burocrática, mas sim uma medida crucial para garantir que a contratada possua a estabilidade financeira e os recursos necessários para cumprir com as obrigações contratuais estabelecidas. Diante disso, torna-se imperativa a declaração de inabilitação da Recorrida, em estrita observância aos princípios da legalidade e da vinculação ao instrumento convocatório.

d.2) Da não apresentação de Recibo de Entrega de Escrituração Contábil Digital relativo ao Exercício Social de 2023 pela Recorrida. Este documento é parte integrante das demonstrações contábeis.



73. Além do descumprimento acima exposto, a Recorrida também não apresentou o balanço patrimonial de 2023 na forma da lei, na medida em que não incluiu o Recibo de Entrega de Escrituração Contábil Digital, o qual é parte integrante da demonstração contábil.

74. O edital estipula que o balanço patrimonial deve ser apresentado na forma da lei. Veja:

8.2.3. Qualificação econômico-financeira I - Balanço patrimonial, demonstração de resultado de exercício e demais demonstrações contábeis dos 2 (dois) últimos exercícios sociais, já exigíveis e apresentadas na forma da Lei,

devidamente registrados, que comprovem a aptidão econômica do licitante para cumprir as obrigações decorrentes do futuro contrato, vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios.

75. O Balanço Patrimonial deve conter os seguintes elementos, nos termos da lei:

- > Balanço patrimonial;
- > Demonstração de Resultado do Exercício
- > Assinado digitalmente pelo contador e representante legal da empresa;
- > Termo de Abertura e do Termo de Encerramento do Livro Diário;
- > **Recibo emitido pelo sistema público.**

76. A apresentação do balanço patrimonial, conforme regulamentado pela Lei 14.133/2021, abarca não apenas os aspectos financeiros, mas também a documentação que o acompanha, incluindo o Recibo de Entrega de Escrituração Contábil Digital. Este consiste em um elemento crucial para garantir a conformidade dos Balanços Patrimoniais com os requisitos legais, na medida em que atesta a validade e autenticidade das informações contidas no documento.

77. Assim como ocorre com o balanço físico, a validade do balanço digital está intrinsecamente ligada ao seu registro no órgão competente, que pode ser a Junta Comercial ou o Cartório de Pessoa Jurídica. No caso do balanço digital, a validação é realizada através do recibo de entrega emitido pelo Sistema Público de Escrituração Digital (Sped), nos termos do Decreto Federal nº 9.555/2018.



78. O Recibo emitido pelo sistema público, portanto, desempenha um papel fundamental na comprovação da veracidade e conformidade do balanço patrimonial digital, assegurando a transparência e credibilidade das informações contábeis apresentadas pela licitante. Sua ausência compromete a integridade e a validade do documento, tornando-se um fator que justifica a inabilitação da Recorrida no presente procedimento licitatório.

e) Da não apresentação do Certificado de Conformidade do Inmetro juntamente com a proposta readequada, em manifesto descumprimento ao item 9.7, alínea 'j' do edital.

79. O edital exigiu, para fins de classificação da proposta no item 31 do certame, a Certificação de Conformidade, nos termos da Portaria nº 35/2021 – Inmetro – e demais documentos para fins de cumprimento dos Requisitos de Avaliação da Conformidade, conforme trecho abaixo transcrito:

9.7. DOS REQUISITOS DA PROPOSTA

j) Para os itens 31 e 32, será exigida certificação de conformidade segundo a Portaria nº 35, de 5 de fevereiro de 2021 – INMETRO e demais documentos para fins de cumprimento dos Requisitos de Avaliação da Conformidade.

80. A Recorrida, contudo, não apresentou o Certificado de Conformidade juntamente com a proposta readequada, o que se revela enquanto mais um descumprimento às exigências do edital, em manifesta violação aos princípios da legalidade e da vinculação ao instrumento convocatório.

81. Portanto, a não apresentação dos documentos exigidos (Balanço Patrimonial do Exercício de 2022, Recibo de Entrega de Escrituração Contábil Digital de 2023 e Certificação do Inmetro), bem como o não atendimento ao item 8.2.3 “d” do edital consistem em evidente violação ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, expresso no art. 5º, da Lei nº 14.133/2021:

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).



82. O princípio da vinculação ao instrumento convocatório trata-se, nesse contexto, de preceito inerente a toda licitação, e evita não somente possíveis descumprimentos das normas editalícias, mas também o descumprimento de diversos outros princípios legais. A título de ilustração, citam-se os princípios da legalidade, igualdade e do julgamento objetivo.

83. Nesse sentido, é imperioso e necessário que a Administração Pública promotora do certame promova o julgamento de habilitação das licitantes com base tão somente nas disposições do edital e não estenda-se à nenhuma regra que não esteja expressamente contida no instrumento convocatório, tendo em vista que, tanto o Poder Público quanto às licitantes encontram-se estritamente vinculados ao instrumento convocatório.

84. A professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro leciona em sua obra acerca da ilegalidade na não observação do Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório, nos termos:

“Trata-se de princípio essencial cuja inobservância enseja nulidade do procedimento. Além de mencionado no art. 3º da Lei n 8.666/93, ainda tem seu sentido explicitado, segundo o qual **“a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.”**

85. A obra de Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo também ensina que a Administração encontra-se vinculada às disposições do Edital para julgamento de habilitação das licitantes:

“A vinculação da Administração aos estritos termos do edital de convocação da licitação é exigência expressa do art. 41 da Lei nº 8.666/1993. Esse artigo veda à Administração o descumprimento das normas e condições do edital, **“ao qual se acha estritamente vinculada”**.”

86. Hely Lopes Meirelles, de igual modo, ensina:

“A vinculação ao edital é princípio básico de toda licitação. Nem se compreenderia que a Administração fixasse no edital a forma e o modo de participação dos licitantes e no decorrer do procedimento ou na realização do julgamento se afastasse do estabelecido, ou admitisse a documentação e propostas em desacordo com o solicitado. **O edital é a lei interna da licitação, e, como tal, vincula aos seus termos tanto os licitantes como a Administração que o expediu.**”

87. A jurisprudência do Egrégio Tribunal de Contas da União também evidencia a imposição da vinculação ao instrumento convocatório:



REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES EM PREGÃO ELETRÔNICO. CONSTATAÇÃO DE ALGUMAS FALHAS RELACIONADAS À INOBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. DETERMINAÇÃO. **O princípio da vinculação ao instrumento convocatório obriga a Administração e o licitante a observarem as regras e condições previamente estabelecidas no edital** (TCU 00199520091, Relator: MARCOS BEMQUERER, Data de Julgamento: 15/02/2011). [...]

“Observe com rigor os princípios básicos que norteiam a realização dos procedimentos licitatórios, especialmente o da vinculação ao instrumento convocatório e o do julgamento objetivo, previstos nos artigos 3º, 41, 44 e 45 da Lei nº 8.666/1993.” (TCU. Acórdão nº 483/2005).

88. O julgamento da documentação de habilitação das licitantes, portanto, deve ser estritamente vinculado aos critérios previamente estabelecidos no edital, de forma objetiva, em conformidade com as normas e princípios licitatórios. Nesse sentido, uma vez evidenciado o não atendimento às exigências editalícias pela Recorrida, imperiosa a declaração de sua inabilitação e desclassificação no presente certame licitatório, nos termos exaustivamente expostos.

III – PEDIDOS

89. Ante ao exposto, requer-se:

- a) o recebimento e provimento do presente recurso administrativo;
- b) a promoção de diligência, em sede recursal, com fulcro no art. 59, § 2º, da Lei nº 14.133/2021, para determinar à Recorrida que apresente provas robustas oficiais que comprovem a exequibilidade do preço proposto, tais como notas fiscais que atestem que os colchões ofertados já foram fornecidos por este preço ínfimo anteriormente à data da sessão pública do certame, considerando que:
 - ✓ a Recorrida se limitou a apresentar uma mera declaração genérica e superficial, assinada por ela mesma, que não oferece clareza sobre os custos efetivamente envolvidos no fornecimento do colchão, o que suscita questionamentos sobre a confiabilidade dos números apresentados, uma vez que a empresa pode cotar os custos conforme sua



conveniência, sem a devida comprovação de sua veracidade, já que não há a apresentação de provas robustas da exequibilidade.

- ✓ no certame anterior a Recorrida forneceu colchão com as mesmas especificações técnicas exigidas na presente licitação por um ínfimo valor de R\$ 101,90. No entanto, surpreendentemente, propôs neste ano um valor significativamente menor de R\$ 81,18, mesmo em um contexto de elevação contínua de custos;
 - ✓ a análise dos custos dos insumos e despesas pertinentes à fabricação de colchões revela uma tendência preocupante de aumento contínuo, agravada durante o período recente de 2023 até o momento atual;
- c) a promoção de diligência, em sede recursal, para verificar o estado atual dos colchões entregues pela Recorrida no âmbito da execução contratual decorrente do certame anterior (Pregão Eletrônico nº 006/2023 – cota reservada – item 40) com o propósito de avaliar a vantajosidade da proposta, considerando o ciclo de vida do objeto, em estrita observância à Nova Lei de Licitações. Solicita-se que tal diligência seja conduzida, em observância aos princípios da publicidade e transparência, possibilitando a participação e acompanhamento da avaliação do ciclo de vida dos colchões pelas licitantes interessadas, as quais poderão avaliar a vantajosidade da proposta da Recorrida.
- d) a reforma da decisão que declarou a proposta da empresa **LIDER SUL COMERCIO DE COLCHÕES LTDA** classificada no item 31 do certame em epígrafe, considerando os alarmantes indícios de inexecuibilidade da proposta acima referenciados, bem como em razão da não **apresentação** de Certificação de Conformidade do Inmetro, conforme exigido no item 9.7, alínea 'j' do edital;



- e) a reforma da decisão que declarou a proposta da empresa **LIDER SUL COMERCIO DE COLCHÕES LTDA** habilitada no item 31 do certame em epígrafe, considerando os inúmeros descumprimentos às exigências do edital:
- ✓ não comprovação dos requisitos de qualificação econômico-financeira estabelecidos no edital e na Nova Lei de Licitações e Contratos, tendo em vista a não apresentação de Balanço Patrimonial do Exercício Social de 2022; não apresentação do Recibo de Entrega de Escrituração Digital do Exercício Social de 2023; **não** comprovação dos índices contábeis, patrimônio líquido do Exercício de 2022 e capital social **suficientes** para o atendimento à porcentagem mínima definida na alínea 'd' do item 8.2.3 do edital;
- f) na remotíssima hipótese de ser outro o entendimento, a remessa do presente recurso à autoridade imediatamente superior a fim de que esta o aprecie, conhecendo-o e dando-lhe provimento para que, demonstrada a ilegalidade constante na decisão, declare a Recorrida desclassificada e inabilitada, pelos fatos e fundamentos jurídicos aqui expostos.

Nesses termos,
pede deferimento.

Anápolis/GO, 24 de abril de 2024.

MARIA GONCALVES DE MENEZES
AMORIM:70120215195

Assinado de forma digital por MARIA GONCALVES DE MENEZES
AMORIM:70120215195

PLUMATEX COLCHÕES INDUSTRIAL LIMITADA
CNPJ nº 01.002.047/0002-38
Maria Gonçalves de Menezes Amorim
Procuradora

plumatex.com.br

Plumatex Colchões – Industrial Limitada
Av Presidente Jose Sarney, 93, Setor Sul Jamil Miguel
Anápolis - GO, CEP 75.045-190 | Tel.: (62) 4014-1616