

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

Pregão Eletrônico SRP nº 90009/2024

UASG: 926254 – Centrais de Abastecimento do Distrito Federal - CEASA

Processo Administrativo nº 00071-00000223/2024-73.

Processo relacionado: TCDF nº 00600-00009486/2024-59-e

Relator: Desembargador Renato Rainha

**STARK CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA<sup>1</sup>**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 26.483.321/0001-88, com endereço no SBS Quadra 02 Bloco E Sala 206 Sobreloja Asa Sul – Brasília/DF, vem respeitosamente, por seu advogado<sup>2</sup>, nos termos do 87, § 2º da Lei nº 13.303/2016 e arts. 230 c/c 277 da Resolução 296/2016 – Regimento Interno do TCDF, apresentar

**REPRESENTAÇÃO**

com pedido de medida cautelar inaudita altera parte

em face de irregularidades e ilegalidades na condução do Pregão Eletrônico SRP nº 90009/2024<sup>3</sup>, realizado pela Centrais de Abastecimento do Distrito Federal - CEASA, que tem por objeto a contratação de empresa de engenharia especializada para prestação de serviços, sob demanda, de manutenção predial preventiva e corretiva continuada e eventual, com fornecimento de peças, equipamentos, materiais e mão de obra, sem dedicação exclusiva.

<sup>1</sup> Doc. 01 – Documentos Societários.

<sup>2</sup> Doc. 02 - Instrumento de Procuração

<sup>3</sup> Doc. 03 – Edital e Termo de Referência do Pregão Eletrônico SRP nº 90009/2024 - CEASA

## 1. DA ADMISSIBILIDADE DA REPRESENTAÇÃO

### LEGITIMIDADE

Em relação à legitimidade da Representante, conforme dispõe o art. 87, § 2º da Lei nº 13.303/2016, qualquer licitante ou pessoa jurídica poderá representar ao Tribunal de Contas contra ilegalidades na aplicação da lei. A Representante participou juntamente com outras empresas do certame objeto da Representação.

No mesmo sentido, o art. 230, § 1º, inc. VIII, do RI/TCDF, atribui legitimidade a pessoas que detenham essa prerrogativa por força de lei específica.

### PRESSUPOSTOS DE ADMISSIBILIDADE

Nos termos do art. 230, § 2º, do Regimento Interno do TCDF, a presente Representação preenche os pressupostos de admissibilidade exigidos, uma vez que descreve de forma circunstanciada a situação fática apontada, está redigida em linguagem clara e objetiva, apresenta indícios concretos de irregularidades, com a devida indicação dos dispositivos legais e princípios constitucionais possivelmente violados, bem como do potencial impacto lesivo decorrente dos atos noticiados.

Ademais, a matéria encontra-se inserida no âmbito de competência deste Tribunal, o que autoriza o seu regular processamento.

## 2. DA SÍNTESE DOS FATOS

A CEASA/DF publicou o Edital do Pregão Eletrônico nº 90009/2024, cujo objeto consistiu no:

*“Registro de Preços para eventual contratação de empresa de engenharia especializada para prestação de serviços, sob demanda, de manutenção predial preventiva e corretiva continuada e eventual, com fornecimento de peças, equipamentos, materiais e mão de obra, sem dedicação exclusiva, no âmbito das Centrais de Abastecimento do Distrito Federal, conforme especificações contidas no Anexo II do Termo de Referência.”*

A licitação foi estabelecida em lote único e teve a sessão de lances aberta em **29/10/2024**, às 10h00, sendo encerrada às 10h43, com a participação de 40 empresas. Ao final, a classificação das seis primeiras colocadas restou assim definida:

- 1) GHS Artex Construções Serviços Reformas Ltda.
- 2) PMG Construções e Projetos Ltda.
- 3) Engecom Construtora Ltda.
- 4) Hexa Engenharia e Construções Ltda.
- 5) Representante Construções e Serviços Ltda. (ora Representante)**
- 6) Contarpp Engenharia Ltda (atual Adjudicada)**

Na sequência, instaurou-se a fase de julgamento das propostas, com a convocação dos licitantes enquadrados no percentual de exequibilidade, nos termos da cláusula 11.7 do edital, sendo concedido prazo até as 16h do dia 29/10/2024 para a juntada da documentação exigida.

Todavia, **o Pregoeiro inovou em relação ao edital**, em especial à **cláusula 13.1**, ao exigir a documentação (proposta e habilitação) de **todas as licitantes** e não apenas daquela "*classificada provisoriamente em primeiro lugar*", ainda **na fase de aceitação da proposta**. Tal conduta representou flagrante violação ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório (art. 31, da Lei nº 13.303/2016).

A Representante, diante de sua **indevida desclassificação**, interpôs recurso em 11/11/2024<sup>4</sup>, o qual foi **rejeitado pelo Pregoeiro**<sup>5</sup>. A decisão manteve a ilegalidade, apoiando-se em fundamentos frágeis, dissociados do edital e em desacordo com a legislação aplicável, o que gerou vício capaz de **contaminar a regularidade de todo o certame** e repercutir, futuramente, na validade do contrato administrativo dele decorrente.

O que agrava ainda mais a situação é que a decisão do Pregoeiro foi amparada em **julgados do STJ e do TCU absolutamente inexistente e estranhos à matéria em discussão**, sem qualquer relação de pertinência com a questão tratada. Tal circunstância indica, com elevada probabilidade, que a decisão foi redigida com base em ferramentas de **inteligência artificial**, sem adequada verificação crítica da consistência dos precedentes citados – verificação de "alucinações da IA", resultando em evidente impropriedade decisória.

Um fato superveniente, entretanto, reforçou ainda mais a posição da

---

<sup>4</sup> Doc. 04 – Recurso da Representante – 1ª sessão.

<sup>5</sup> Doc. 05 – Decisão do pregoeiro -1ª sessão

Recorrente, Na **Decisão nº 3475/2025**, proferida em 10/09/2025 pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF), nos autos do Processo nº 00600-00009486/2024-59-e, a Corte de Contas distrital, em especial no voto do Relator, foi enfática quanto ao dever de observância ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

Com tal decisão, **a Representante foi diretamente prejudicada.**

Isso porque, estando classificada logo após a empresa Hexa Engenharia e Construções Ltda., esta última foi inabilitada por determinação do TCDF. Em consequência, **a REPRESENTANTE deveria ter sido convocada na reabertura do pregão em 17/09/2025**, em fiel cumprimento ao edital, o que não ocorreu em razão da ilegalidade anterior praticada pelo Pregoeiro, que desclassificou indevidamente a Recorrente.

Reaberta nova fase recursal após a decisão do TCDF, a Representante interpôs novo recurso em 03/10/2025<sup>6</sup>, sendo rejeitado em decisão do pregoeiro em 13/10/2025<sup>7</sup>.

Assim, em estrita consonância com o entendimento firmado pelo TCDF na Decisão nº 3475/2025, a Recorrente apresenta a presente representação a fim de sanar a ilegalidade que persiste até a presente data, **submetendo a questão ao crivo do TCDF.**

Tal pretensão encontra amparo na violação ao princípio da autotutela administrativa (art. 53 da Lei nº 9.784/1999 e Súmula nº 473 do STF) e no dever da Administração de anular seus próprios atos eivados de vício de legalidade, em prestígio à segurança jurídica, à isonomia entre os licitantes e à economicidade processual.

#### **FASE ATUAL DO CERTAME**

Em 13/10/2025, o pregão foi homologado pela autoridade competente, confirmando a adjudicação do objeto à empresa CONTARPP Engenharia LTDA.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Doc. 06 – Recurso da Representante – 3ª sessão

<sup>7</sup> Doc. 07 – decisão do pregoeiro – 3ª sessão

<sup>8</sup> Doc. 08 – Termo de Homologação

### 3. DO INTERESSE PÚBLICO E FINALIDADE DA PRESENTE REPRESENTAÇÃO

A preservação do interesse público e a intenção de colaborar com este Egrégio Tribunal de Contas, na busca pela melhor e mais justa solução para o certame em exame, fundamentam a presente Representação.

A Representante busca contribuir para o esclarecimento dos fatos, demonstrando de forma técnica e documental as irregularidades cometidas na condução do Pregão Eletrônico nº 90009/2024 – CEASA/DF, especialmente quanto à **indevida desclassificação de sua proposta**, que comprometeu a competitividade, a economicidade e a legalidade do procedimento.

Portanto, a presente Representação tem por escopo assegurar a legalidade, a segurança jurídica e o atendimento ao interesse público, mediante a revisão do ato de desclassificação da proposta da REPRESENTANTE e a consequente reconvocação da empresa para prosseguimento no certame.

Tal revisão evitaria o prosseguimento de medidas desnecessárias, como a **adjudicação e homologação de um resultado viciado**, ou mesmo o ajuizamento de ações judiciais, o que acarretaria maior onerosidade à Administração e risco de anulação posterior da contratação.

A manutenção da ilegalidade — notadamente da desclassificação indevida da REPRESENTANTE e da omissão quanto à sua reconvocação — **poderá conduzir à nulidade integral da contratação**, após a consolidação de prejuízos evitáveis, comprometendo o interesse público e a integridade do procedimento licitatório.

### 4. DO MÉRITO.

Esta Representação tem por objeto a apuração de irregularidades ocorridas no âmbito do Pregão Eletrônico nº 09/2024, promovido pela CEASA-DF, notadamente quanto à desclassificação da proposta da empresa Representante Construções e Serviços Ltda., que, embora regularmente classificada entre as primeiras colocadas, foi impedida de prosseguir nas etapas subsequentes do certame.

A decisão administrativa (13/101/2025) que rejeitou o recurso da Representante baseou-se em alegada preclusão processual e coisa julgada

administrativa, sustentando que a empresa já teria recorrido de sua desclassificação na 1ª sessão e permanecido inerte durante a Representação da licitação perante o TCDF.

Tal entendimento, contudo, revela-se equivocado, **pois desconsidera que a Representante não era parte daquela Representação e que o contexto de reabertura do certame por determinação do próprio Tribunal de Contas**, bem como a obrigação da Administração de assegurar tratamento isonômico entre os licitantes e a observância ao princípio da vinculação ao edital, que não poderia ser afastado sob pretexto de preclusão formal.

No mérito, a decisão do pregoeiro manteve a desclassificação da Representante com fundamento na suposta legalidade do ato praticado na “Sessão 1”, afirmando que o pregoeiro teria agido dentro de sua competência ao convocar todos os licitantes com base no item 11.9 do edital e que não houve violação à vinculação ao instrumento convocatório.

Alegou ainda que a proposta da empresa CONTARPP, com desconto de 30%, seria mais vantajosa que a da REPRESENTANTE, que oferecera 25,01%, de modo que o interesse público e a economicidade justificariam a manutenção do resultado.

Ocorre que a decisão desconsiderou que a desclassificação inicial da Representante **inviabilizou sua participação nas etapas seguintes**, impedindo-a de ofertar novos lances em igualdade de condições — fato que comprometeu a própria vantajosidade invocada. Ou seja, se não houvesse a ilegal desclassificação, a Representante poderia ter ofertado lance maior que a CONTARPP.

Além disso, o ato administrativo é nulo por ausência de motivação adequada e por contrariar o princípio da isonomia, na medida em que tratou de forma desigual licitantes em situação idêntica, gerando insegurança jurídica e prejuízo ao caráter competitivo do certame.

#### **4.1.- DA INEXISTÊNCIA DE PRECLUSÃO E DA OBRIGAÇÃO DE SANAR VÍCIOS INSANÁVEIS**

O Pregoeiro sustenta que a questão suscitada pela Representante estaria alcançada pela preclusão procedimental e pela suposta “coisa julgada administrativa”, o que impediria a reavaliação do ato de desclassificação. Tal argumento, contudo, **revela incompreensão sobre a natureza dos vícios**

identificados e sobre os limites da preclusão no processo administrativo, sobretudo em matéria de licitações.

#### **4.1.1. A preclusão não se aplica a ilegalidades insanáveis**

A jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União (TCU) é firme no sentido de que ilegalidades graves e insanáveis não se convalidam pelo decurso do tempo nem se sujeitam à preclusão procedimental.

O **Acórdão 10425/2023 – Segunda Câmara** reconheceu expressamente que vícios insanáveis, especialmente aqueles que comprometem a vinculação ao edital e a isonomia entre os licitantes, devem ser corrigidos a qualquer tempo, ainda que a impugnação original tenha sido intempestiva ou formalmente imperfeita.

Na mesma linha, o **Acórdão 449/2025 – Primeira Câmara – TCU** asseverou que o princípio da preclusão **não é absoluto**, sendo afastado quando constatada ilegalidade insanável ou diante de decisão judicial superveniente. Trata-se, portanto, de exceção necessária à manutenção da segurança jurídica, da legalidade e da economicidade do procedimento licitatório.

Também o **Acórdão 2585/2024 – Plenário/TCU** e o **Acórdão 1209/2024 – Plenário/TCU** reafirmam que, em caso de descumprimento de cláusulas editalícias essenciais, a Administração tem o dever jurídico de revisar seus próprios atos, evitando a consolidação de situações ilegais que possam gerar nulidade posterior do certame.

Esses precedentes, invocados no recurso administrativo interposto pela Representante, deixam claro que o princípio da preclusão procedimental cede diante de vícios de legalidade que contaminam a essência do ato administrativo, como ocorreu no presente caso.

O ato que desclassificou a Representante é nulo de pleno direito, pois **inovou indevidamente o procedimento licitatório**, exigindo documentação em fase não prevista no edital e aplicando penalidade extrema de desclassificação em desacordo com o regime jurídico aplicável.

Não há, portanto, espaço para a invocação da preclusão: ilegalidades não se consolidam, corrigem-se.

#### **4.2.2. O dever de autotutela e o controle de legalidade contínuo da Administração**

O art. 53 da Lei nº 9.784/1999 e a Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal estabelecem que a Administração Pública deve anular seus próprios atos quando eivados de ilegalidade, por iniciativa própria ou provocação de terceiros.

Esse dever é ainda mais rigoroso em matéria de licitações e contratos, em que se exige da autoridade administrativa vigilância permanente sobre a regularidade dos atos que conduzem à seleção da proposta mais vantajosa.

Assim, a **CEASA/DF tinha o dever jurídico de revisar o ato de desclassificação da Representante** tão logo foi proferida a **Decisão nº 3.475/2025 do TCDF** que, apesar de não tratar da questão especificamente, reafirmou o princípio da vinculação ao edital e determinou a correção de irregularidades no mesmo certame.

Ignorar essa determinação e invocar preclusão para manter o erro original é conduta incompatível com o princípio da autotutela e com o dever de lealdade institucional perante esta Corte de Contas.

Em matéria de vícios insanáveis que comprometem a legalidade do certame, não há preclusão possível, podendo e devendo tais ilegalidades ser arguidas e reconhecidas a qualquer tempo, inclusive nesta fase recursal.

#### **4.1.3. A ausência de preclusão e o dever de agir com diligência**

O próprio TCU enfatiza que a inércia diante de vícios conhecidos pode caracterizar falha grave do gestor e ensejar responsabilização pessoal. O Acórdão 10143/2024 – Primeira Câmara/TCU reconheceu a responsabilidade do pregoeiro que, mesmo ciente de irregularidades na desclassificação de empresa licitante, **optou por manter o ato ilegal**, em afronta direta aos princípios da legalidade e da vinculação ao edital.

No caso da Representante, a CEASA/DF, mesmo advertida pela decisão deste Tribunal (Decisão nº 3.475/2025), **manteve-se inerte**, sustentando equivocadamente que não poderia mais rever o ato de desclassificação por suposta preclusão.

Tal postura não apenas contraria o dever de autotutela, mas também compromete a integridade do processo licitatório, perpetuando uma ilegalidade já

reconhecida pelo próprio órgão de controle, quando do julgamento da questão da empresa Hexa, no qual destacou a fiel observância do princípio da vinculação ao edital.

#### **4.1.4. A ilicitude da decisão e o dever de revisão administrativa imediata**

Conforme demonstrado no recurso da 3ª sessão, o pregoeiro fundamentou sua primeira decisão em precedentes inexistentes e impertinentes, como o suposto REsp 1.202.217/SP e o Acórdão 1210/2012 do TCU, nenhum dos quais guarda relação com licitação pública. Esse vício de motivação, além de evidenciar **erro material e ausência de lastro jurídico**, reforça a natureza **insanável** do ato, tornando obrigatória sua revisão imediata.

A manutenção de decisão nula, sob o pretexto de estabilidade procedimental, **não protege a Administração, mas a expõe**, pois prolonga uma situação flagrantemente ilegal e contrária às determinações do TCDF.

Dessa forma, reafirma-se o pleito da Representante para que este Egrégio Tribunal determine à CEASA/DF a revisão imediata do ato de desclassificação da REPRESENTANTE, restaurando a legalidade.

#### **4.2. DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO**

No que se refere à fase de aceitação da proposta, imediatamente posterior à etapa de lances, o edital assim dispôs no Capítulo **“XI – Da Aceitabilidade da Proposta Vencedora”**:

*11.9. Na fase de aceitação, o Pregoeiro poderá solicitar aos licitantes o envio de anexo, inclusive relativamente ao último lance ofertado, podendo também solicitar apenas do fornecedor cuja proposta esteja em primeiro lugar. Para tanto, o Pregoeiro fará uso da opção “Convocar Anexo”, selecionando na tela do Sistema, o fornecedor convocado.*

Já em relação à convocação para envio da documentação, o edital, na cláusula 13.1, do Capítulo **XIII – Verificação da Documentação de Habilitação e Envio da Proposta Vencedora**, estabeleceu:

*13.1. A licitante classificada provisoriamente em primeiro lugar deverá encaminhar, no prazo de até 4 (quatro) horas contados da solicitação do Pregoeiro, por meio da opção “Enviar Anexo” do sistema ComprasNet, a*

*proposta de preço adequada ao último lance ou valor negociado.*

A leitura conjugada e topográfica dos itens 11.9 e 13.1 evidencia que o edital estabeleceu **regras distintas e estanques para cada fase do certame**:

- (i) **Na fase de aceitabilidade (cláusula 11.9):** o Pregoeiro poderia, a seu critério, solicitar o envio de anexos, inclusive relativamente ao último lance ofertado, podendo inclusive limitar a convocação apenas ao fornecedor provisoriamente classificado em primeiro lugar. Nessa fase, a análise deveria restringir-se **exclusivamente à aceitação da proposta apresentada**, e eventual desclassificação somente poderia ocorrer se a proposta estivesse em desconformidade com o edital, fosse inexequível ou apresentasse vícios formais ou materiais.
- (ii) **Na fase de habilitação (cláusula 13.1):** a obrigação é clara e restrita: **somente a licitante provisoriamente em primeiro lugar** deveria encaminhar, no prazo de até 4 (quatro) horas contados da solicitação do Pregoeiro, a proposta ajustada e a documentação de habilitação. Aqui sim, em caso de descumprimento, estaria juridicamente autorizada a inabilitação da empresa.

Dessa forma, a interpretação topográfica das cláusulas demonstra que o edital estabeleceu uma gradação lógica: **primeiro a aceitabilidade da proposta** (fase em que a análise se restringe ao conteúdo da proposta), **depois a habilitação** (fase em que se pode decretar a inabilitação pela ausência ou irregularidade da documentação).

Ao exigir que todas as licitantes, indistintamente, apresentassem a proposta ajustada e documentação de habilitação ainda na fase de aceitabilidade da proposta, o Pregoeiro **confundiu as fases procedimentais**, ampliando indevidamente o alcance da cláusula 11.9 e, por consequência, extrapolou os limites objetivos do edital, em clara afronta ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório (art. 31, da Lei nº 13.303/2016).

É importante ressaltar que a **fase de aceitação não se confunde com a fase de habilitação**. Na aceitação, o foco é exclusivamente a **proposta comercial** e sua aderência ao edital, ao passo que a habilitação destina-se à análise da capacidade jurídica, fiscal, trabalhista, econômico-financeira e técnico-operacional da empresa

vencedora.

Assim, apenas na aceitação poderia ocorrer a **desclassificação da proposta por inexecuibilidade ou descumprimento de exigência editalícia**, enquanto a **inabilitação do licitante** só poderia ser decretada na fase subsequente, mediante análise da documentação de habilitação.

Inequivocamente, a Recorrente atendeu integralmente ao que dispõe a cláusula 11.9 do edital, tendo apresentado sua **proposta ajustada** dentro do prazo estabelecido, acompanhada de 16 arquivos anexos. Ainda assim, foi **indevidamente desclassificada** sob a alegação de não ter encaminhado determinadas declarações, as quais sequer eram exigíveis nessa fase do procedimento.

Dessa forma, resta claro que a desclassificação da Recorrente não encontra respaldo jurídico, pois se fundamentou em **exigência não prevista no edital** e aplicada em fase inadequada do certame. O ato praticado pelo Pregoeiro, portanto, encontra-se eivado de **vício de legalidade insanável**, impondo à própria Administração o dever de anulá-lo, em respeito ao art. 53 da Lei nº 9.784/1999 e à Súmula 473 do STF.

#### **4.3 – DO ENTENDIMENTO DO TCDF SOBRE O PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO NO MESMO CERTAME**

O Tribunal de Contas do Distrito Federal, ao apreciar a representação formulada contra atos praticados no Pregão Eletrônico nº 90009/2024, enfrentou diretamente a questão da observância ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

Na **Decisão nº 3475/2025**, o Tribunal determinou à CEASA/DF a anulação da habilitação da empresa Hexa Engenharia e Construções Ltda. e todos os efeitos dela decorrentes, ressaltando que, em futuros certames, a Administração deve proceder a uma avaliação criteriosa das exigências de habilitação técnica, em estrita conformidade com a lei e com o edital.

O voto condutor foi incisivo ao assentar que:

*“Não se admite a desconsideração de requisito de qualificação técnica estabelecido no edital para fins de habilitar licitante que não o atenda, por constituir afronta aos princípios da vinculação ao instrumento convocatório, da*

11

isonomia e do julgamento objetivo”.

E prosseguiu, destacando que:

*“Uma vez estipuladas e publicizadas, essas condições de habilitação passam a constituir elementos cruciais para a concretização do princípio do julgamento objetivo (...). A Administração se vincula aos termos do instrumento convocatório, não podendo deles se afastar com base em juízos casuísticos sobre tal ou qual regra prevista no edital.”*

O Relator ainda rechaçou a tese da CEASA de que seria possível relativizar cláusulas do edital sob o manto do “formalismo moderado”, afirmando que:

*“Não há como se dar guarida ao argumento da jurisdicionada e da empresa Hexa Engenharia e Construções Ltda. de que se poderia relevar a observância dos requisitos de habilitação técnica a pretexto de se aplicar o princípio do formalismo moderado. (...) Se não é relevante, não deveria ter sido previsto no edital; se é relevante, não poderia ter sido desconsiderado a partir de avaliação subjetiva e pontual.”*

Esse entendimento é absolutamente aplicável ao caso da Recorrente. Se o **TCDF**, ao analisar o mesmo Pregão Eletrônico nº 90009/2024, já firmou compreensão inequívoca no sentido de que **a Administração está rigidamente vinculada às regras do edital**, não podendo flexibilizar exigências de habilitação técnica ou inovar durante o curso do certame, com muito mais razão não poderia o Pregoeiro ter desclassificado a Representante por fundamentos estranhos ao instrumento convocatório, e ainda em fase processual inadequada.

A decisão que afastou a Recorrente representa, em verdade, uma dupla violação ao ordenamento jurídico:

- (i) de um lado, ampliou indevidamente as hipóteses de desclassificação, criando requisito não previsto no edital e, portanto, sem qualquer amparo legal;
- (ii) de outro, antecipou para a fase de aceitabilidade exigências próprias da fase de habilitação, subvertendo a ordem procedimental definida no edital e na legislação.

O **princípio da vinculação ao instrumento convocatório**, previsto no art. 31 da Lei 13.303/2016 e reconhecido reiteradamente pelo TCU e pelo TCDF, existe justamente para evitar esse tipo de discricionariedade indevida, que abre espaço

para tratamentos desiguais, viola a isonomia entre licitantes e compromete o julgamento objetivo. Uma vez publicado o edital, suas cláusulas tornam-se “lei interna do certame”, obrigando Administração e licitantes de forma simétrica e inderrogável.

Dessa forma, a jurisprudência consolidada do próprio órgão de controle externo — e mais relevante, proferida no âmbito **do mesmo processo licitatório** — reforça que a desclassificação da Recorrente é **ilegal e desprovida de fundamento jurídico**, devendo ser anulada de ofício pela Administração.

No mesmo sentido é o entendimento do TCU, que no Acórdão 10143/2024 - Primeira Câmara, afirma que a desclassificação indevida de licitante, em desacordo com o edital e a legislação aplicável, viola o princípio da vinculação ao edital e da isonomia, configurando ilegalidade que deve ser reconhecida e corrigida. O responsável tinha consciência da ilicitude e deveria ter adotado conduta diversa:

*9. A matriz de responsabilização (peça 27, p. 7-8) atribui as seguintes irregularidades e os seguintes nexos de causalidade e culpabilidade em relação às condutas do responsável:*

*10. Nexo de causalidade: o responsável, ao decidir pela desclassificação da empresa no certame pelos motivos expostos, infringiu o item 4.5 do termo de referência do edital, o art. 43, § 3º, da Lei 8.666/1993, o princípio da vinculação ao edital, o princípio da isonomia, e a jurisprudência do TCU, a exemplo do Acórdão 1211/2021-TCU-Plenário, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues.*

*11. Culpabilidade: é razoável afirmar que o responsável tinha consciência da ilicitude de seu ato e que, consideradas as responsabilidades e as normas a que estava obrigado na condição de pregoeiro, dele era exigível conduta diversa daquela que adotou, pois deveria ter analisado a documentação do licitante de acordo com o edital e com a legislação aplicável em vez de desclassificar indevidamente a licitante CS Brasil Frotas Ltda. do certame*

#### **4.4 – DA POSSIBILIDADE DE DILAÇÃO DO PRAZO E DO ATENDIMENTO SUBSTANCIAL PELA RECORRENTE**

Outro ponto que merece destaque é que, a título somente de argumentação, ainda que se entenda pela possibilidade de convocação da documentação na fase em questão, o próprio edital contemplou expressamente a **possibilidade de dilação do prazo para apresentação dos documentos**.

Nos termos do item 13.14 do Capítulo XIII, restou consignado que:

*“O prazo estabelecido pelo Pregoeiro poderá ser prorrogado por conveniência e oportunidade administrativa, devendo ser solicitada justificadamente por escrito, antes de findo o prazo estabelecido, através do e-mail: licitacao@ceasa.df.gov.br, ou em campo próprio disponibilizado pelo sistema Comprasnet.”*

A Recorrente, no prazo assinalado, **procedeu ao envio de 17 (dezesete) arquivos**, incluindo diversos atestados de capacidade técnica e Certidões de Acervo Técnico (CATs), documentos de caráter essencial e probatório da qualificação exigida. A única pendência dizia respeito a algumas **declarações acessórias**, que não comprometiam a comprovação da capacidade técnica, jurídica e operacional da empresa.

Nessas circunstâncias, ainda que o Pregoeiro tivesse dúvidas quanto à completude da documentação, poderia e deveria ter exercido a prerrogativa conferida pelo item 13.14 do edital, prorrogando o prazo por razões de conveniência administrativa, de modo a privilegiar o atendimento do interesse público na manutenção da competitividade e da isonomia do certame.

Ao indeferir a prorrogação, mesmo diante da robusta documentação já encaminhada e da previsão editalícia que autorizava a dilação, o Pregoeiro violou não apenas o edital que ele próprio deveria observar, mas também os princípios da **razoabilidade, proporcionalidade e eficiência**, convertendo um pequeno equívoco formal em penalidade extrema de desclassificação.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) corrobora esse entendimento ao admitir a juntada posterior de documentos que comprovem condições **pré-existentes** à abertura da sessão pública. O **Acórdão 1.211/2021 – TCU-Plenário** estabelece que a vedação à inclusão de novos documentos não alcança aqueles que apenas comprovam requisito já atendido pelo licitante no momento da apresentação da proposta, cabendo ao Pregoeiro solicitar e avaliar tais documentos para preservar a isonomia e a competitividade do certame.

Ainda, o **Acórdão 2.585/2024 – TCU-Plenário** reforça que o exame inicial das propostas pelo Pregoeiro deve ser **sumário e sintético**, não comportando análise aprofundada nesse momento, devendo ser oportunizado o saneamento de documentos e propostas após a fase de lances, observada a ordem de classificação.

Essa orientação prestigia o **interesse público**, evitando a exclusão de licitantes por falhas irrelevantes ou meramente formais, sem qualquer prejuízo à isonomia ou à competitividade.

Assim, considerando a previsão editalícia de prorrogação do prazo (item 13.14), a robusta documentação já apresentada e a jurisprudência consolidada do TCU, conclui-se que a desclassificação da Recorrente foi medida desarrazoada, desproporcional e frontalmente contrária ao interesse público, devendo ser anulada.

Mais grave ainda é constatar que a própria Administração, em casos muito mais delicados no mesmo certame, admitiu **tratamento diferenciado** a outros licitantes. É o caso da empresa CBC – Construtora Brasil Central Ltda., que apresentou **apenas um único arquivo em PDF** e, ainda assim, **não foi desclassificada**.

Esse fato evidencia flagrante desproporção e desigualdade no tratamento conferido aos participantes do certame: enquanto a REPRESENTANTE, que encaminhou **17 (dezesete) arquivos**, incluindo atestados de capacidade técnica e Certidões de Acervo Técnico – documentos de alta relevância para aferição da habilitação –, foi sumariamente desclassificada pela ausência de **declarações acessórias**, outra empresa que apresentou documentação manifestamente insuficiente teve seu direito de permanência na licitação resguardado.

Tal conduta viola diretamente o **princípio da isonomia** (art. 37, caput, da Constituição Federal e art. 31 da Lei nº 13.303/2016), além de afrontar a própria jurisprudência do TCU, que repudia distinções arbitrárias entre licitantes em situações similares. Configura-se, portanto, inequívoco **tratamento desigual**, que reforça o vício de legalidade da decisão e exige sua anulação, em respeito aos princípios da proporcionalidade, razoabilidade e segurança jurídica.

#### **4.5 – DA IMPROPRIEDADE DA FUNDAMENTAÇÃO NA DECISÃO QUE JULGOU O PRIMEIRO RECURSO – ATO QUE DECORREU NA ALEGADA “COISA JULGADA ADMINISTRATIVA”**

A decisão que julgou improcedente o recurso anteriormente interposto pela Recorrente apoiou-se em suposta jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ), notadamente no **Acórdão nº 1210/2012 do TCU** e em um suposto **REsp nº 1.202.217/SP (2010)**, para sustentar que o Pregoeiro teria discricionariedade para exigir a apresentação da documentação

de habilitação de todos os licitantes ainda na fase de aceitabilidade da proposta.

Ocorre que o REsp nº 1.202.217/SP (2010), citado na decisão, simplesmente **não existe**. Trata-se de referência **inexata e criada artificialmente**, muito provavelmente por ferramenta de inteligência artificial utilizada para auxiliar na redação da decisão, sem a devida conferência da autoridade responsável. O único precedente com essa numeração é o REsp nº 1.202.217/RS, que, por sua vez, versa sobre **Direito Societário**, especificamente acerca da complementação de ações em contratos de participação financeira da Brasil Telecom S.A., matéria absolutamente estranha ao Direito Administrativo e às licitações.

De igual modo, no que toca ao **Acórdão nº 1210/2012 do TCU**, o Pregoeiro sequer indicou qual órgão julgador teria proferido a decisão (Plenário, 1ª Câmara ou 2ª Câmara). Por essa razão, procedeu-se à análise dos três acórdãos com essa numeração, constatando-se que:

- i. O Acórdão 1210/2012 – Plenário tratou de **arrendamentos portuários** no âmbito da ANTAQ/Emap;
- ii. O Acórdão 1210/2012 – 1ª Câmara versou sobre **aposentadorias de servidores** do Ministério Público Federal;
- iii. O Acórdão 1210/2012 – 2ª Câmara examinou **atos de admissão de pessoal** no Instituto Federal do Rio Grande do Sul.

Nenhum desses julgados guarda qualquer pertinência com o presente caso, tampouco com licitações ou pregão eletrônico.

Assim, a decisão que julgou o primeiro recurso da Recorrente fundamentou-se em **jurisprudência inexistente** (REsp 1.202.217/SP) e em **jurisprudência impertinente** (REsp 1.202.217/RS e Acórdãos 1210/2012 do TCU). Trata-se, portanto, de ato administrativo carente de motivação idônea, em violação ao **art. 50 da Lei nº 9.784/1999**.

Mais do que impropriedade técnica, o episódio revela forte indício de que a resposta apresentada foi **produzida por ferramenta de inteligência artificial sem revisão crítica**, criando referências jurídicas inexistentes ou desconexas, apenas para dar aparência de fundamentação.

Esse vício atinge a própria validade da decisão administrativa,

configurando hipótese de **“motivação simulada”**, vedada pelo ordenamento jurídico, e impõe o reconhecimento de sua **nulidade absoluta**, nos termos do art. 53 da Lei nº 9.784/1999 e da Súmula 473 do STF.

#### **4.6 – DA POSSIBILIDADE DE DILAÇÃO DO PRAZO E DA VERDADEIRA APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA ISONOMIA**

O indeferimento do pedido de dilação do prazo formulado pela Recorrente foi justificado sob o argumento de que a concessão do benefício violaria a **isonomia** entre os licitantes. Essa fundamentação, entretanto, é **equivocada** e inverte por completo a lógica do princípio.

Em primeiro lugar, o item 13.14 do edital previu, de forma expressa e objetiva, a possibilidade de prorrogação do prazo para apresentação dos documentos, **“por conveniência e oportunidade administrativa”**, mediante requerimento justificado do licitante. Assim, o que a Recorrente pleiteou não foi um favor pessoal, mas a aplicação de uma cláusula editalícia que **igualava as condições entre todos os concorrentes**, permitindo que, em caso de necessidade justificada, o prazo pudesse ser dilatado.

Em segundo lugar, se a dilação tivesse sido concedida, não haveria quebra de isonomia. Ao contrário: **todos os licitantes que estivessem em situação semelhante poderiam igualmente requerer e obter o mesmo tratamento**, assegurando a igualdade material no certame. O que compromete a isonomia não é a concessão da dilação prevista no edital, mas a recusa injustificada em aplicá-la a um concorrente que comprovadamente apresentou 17 arquivos, incluindo atestados e CATs, ficando pendente apenas o envio de declarações acessórias.

Em terceiro lugar, a própria jurisprudência do TCU prestigia a manutenção da competitividade, de modo que falhas formais ou dificuldades técnicas não resultem em exclusão desarrazoada de licitantes. Como bem assenta o **Acórdão 1.211/2021-Plenário**, a juntada posterior de documentos que comprovem condição pré-existente não fere a isonomia, mas a reforça. Do mesmo modo, o **Acórdão 2.585/2024-Plenário** estabelece que o exame inicial das propostas deve ser sumário, devendo o saneamento documental ser oportunizado posteriormente.

Portanto, a negativa do Pregoeiro sob o argumento de “isonomia”

revela uma interpretação **contraditória e distorcida** do princípio, pois transformou uma regra editalícia em letra morta e gerou tratamento desigual entre os concorrentes. Ao deixar de aplicar a regra de dilação em benefício da REPRESENTANTE, a Administração não preservou, mas sim **feriu a isonomia**, retirando da Recorrente a mesma oportunidade que poderia ser garantida indistintamente a todos.

Em suma: a verdadeira afronta à isonomia está na recusa de aplicar a cláusula 13.14 do edital, e não em sua concessão.

#### **4.7. DA INDEVIDA INVOCAÇÃO DA ECONOMICIDADE**

A decisão afirma que a proposta da CONTARPP, com 30% de desconto, seria “inquestionavelmente mais vantajosa” que a da REPRESENTANTE, de 25,01%, e que rever o ato causaria prejuízo ao erário. Esse argumento é falacioso.

Primeiro, porque **a proposta da CONTARPP, que era a sexta classificada e numa posição atrás da Representante, surgiu apenas após a reabertura do certame em outubro de 2025**, quando a Representante já estava ilegalmente excluída. Logo, o “desconto de 30%” não pode ser utilizado como justificativa de economicidade, pois resultou de uma etapa viciada pela exclusão indevida de licitante apta.

Segundo, a Representante demonstrou que **poderia ofertar valor ainda mais vantajoso**, caso tivesse sido convocada após a inabilitação da HEXA, conforme determinado pelo TCDF. A exclusão ilegal impediu que a CEASA/DF obtivesse o real preço competitivo, violando o próprio princípio da economicidade que a decisão diz proteger.

Em síntese: a CEASA não economizou 30%, mas perdeu a oportunidade de obter **desconto potencialmente superior**, caso o certame tivesse prosseguido com a Representante regularmente convocada.

## 5. DA NECESSIDADE DE DEFERIMENTO DE MEDIDA CAUTELAR INAUDITA ALTERA PARTE (ART. 277 DO RI/TCDF)

Dispõe o art. 277, do Regimento Interno desta Corte de Contas que o Plenário, o relator, ou, o Presidente, na hipótese do art. 16, inciso XIV, deste Regimento, **em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito**, poderá, de ofício ou mediante provocação, **adotar medida cautelar**, com ou sem a prévia oitiva da parte, **determinando**, entre outras providências necessárias à preservação da legalidade e do patrimônio público, a suspensão do ato ou do procedimento impugnado, até que o Tribunal decida sobre o mérito da questão suscitada, nos termos do art. 45 da Lei Complementar nº 1/94.

### PLAUSIBILIDADE DO DIREITO

A concessão da medida cautelar é necessária para evitar a consolidação de um certame marcado por vícios graves. Conforme demonstrado, o Pregão Eletrônico nº 90009/2024 – CEASA/DF apresenta ilegalidades evidentes, em especial a desclassificação indevida da Representante, em violação ao art. 31 da Lei nº 13.303/2016 e aos princípios da vinculação ao edital, isonomia e economicidade.

A Representante, que figurava na quinta colocação após a etapa de lances, foi ilegalmente excluída, o que permitiu que a CONTARPP, sexta colocada, fosse convocada e apresentasse novo lance de 30% de desconto.

Esse desconto, entretanto, resultou diretamente da exclusão irregular da Representante. Se o edital tivesse sido observado, a Representante teria direito de renovar sua proposta e poderia ofertar valor ainda mais vantajoso, tornando insubsistente o argumento de “economia ao erário”.

A manutenção desse vício compromete a legalidade e a legitimidade do resultado, podendo levar à nulidade de todos os atos posteriores, inclusive da adjudicação e da homologação.

## DO PERIGO DA DEMORA

Há risco concreto de dano ao interesse público, diante da iminente celebração do contrato com base em procedimento irregular, já que o pregão se encontra homologado.

Permitir o prosseguimento do pregão nessas condições significará perpetuar uma nulidade e gerar prejuízos financeiros e administrativos de difícil reparação.

## 6. DOS REQUERIMENTOS DA REPRESENTANTE

Pelo exposto, requer-se:

- I. o recebimento da presente Representação, por atender aos pressupostos de admissibilidade, nos termos do RI/TCDF;
- II. com amparo no art. 277, do Regimento Interno desse Tribunal, seja expedida **medida cautelar inaudita altera parte**, a fim de se determinar que a CEASA se abstenha de celebrar contrato advindo do Pregão Eletrônico SRP nº 90009/2024 até o julgamento final da presente Representação;
- III. no **mérito**, seja reconhecida a ilegalidade da desclassificação da Representante;
- IV. o ingresso nos autos, como parte interessada, em razão do evidente direito subjetivo violado da Representante, que foi alijada do certame, em razão das ilegalidades praticadas pela CEASA.

Termos em que pede deferimento.

Brasília, 17 de outubro de 2025.

André Jansen do Nascimento

OAB/DF nº 51.119

## **Relação de Documentos**

Doc. 01 – Documentos societários.

Doc. 02 - Instrumento de Procuração.

Doc. 03 – Edital e Termo de Referência do Pregão Eletrônico SRP nº 90009/2024.

Doc. 04 – Recurso da Representante – 1ª sessão.

Doc. 05 – Decisão do pregoeiro -1ª sessão

Doc. 06 – Recurso da Representante – 3ª sessão

Doc. 07 – decisão do pregoeiro – 3ª sessão

Doc. 08 – Termo de Homologação