

**Ata de análise de Recursos Administrativos e Contrarrazões**  
**Licitação nº 90915/2024 – FHE**

Aos quatro dias do mês de novembro do ano de dois mil e vinte e quatro, às 9 horas, a Comissão de Contratação, designada pela Portaria nº 30, de 3 de outubro de 2024, expedida pela Presidência da FHE, reuniu-se para a análise dos recursos administrativos apresentados pelas licitantes *PO 826 Empreendimentos Imobiliários Ltda. (PO 826)*, interposto em 08/10/2024 e ratificado em 23/10/2024, e *Elmo Engenharia Ltda. (Elmo Engenharia)*, interposto em 23/10/2024, e contrarrazões da *Construtora Villela e Carvalho Ltda. e Engemil – Engenharia, Empreendimentos, Manutenção e Instalações Ltda., empresas consorciadas (Construtoras Villela e Engemil)* e da *Elmo Engenharia Ltda. (Elmo Engenharia)*, apresentas respectivamente em 28/10/2024 e 23/10/2024, em conformidade com o Item III.5.1 do Edital da Licitação nº 90915/2024, que tem por objeto a alienação, sob a forma de permuta de bens imóveis, da Fundação Habitacional do Exército (FHE), localizados no Bairro de Águas Claras, em Brasília/DF, nos seguintes endereços: a) Lote 1 - Rua das Paineiras, Lote 9, com área de 1.890,00 m<sup>2</sup>; b) Lote 2 - Rua das Paineiras, Lote 11, com área de 1.890,00 m<sup>2</sup>; c) Lote 3 - Rua 30 Sul, Lote 10, com área de 1.890,00 m<sup>2</sup>; e d) Lote 4 - Rua 30 Sul, Lote 12, com área de 1.890,00 m<sup>2</sup>, conforme características descritas no edital. **I) Dos requisitos de admissibilidade:** O recurso da licitante *PO 826 Empreendimentos Imobiliários Ltda. (PO 826)*, em 08/10/2024, foi apresentado fora do prazo previsto no Edital, mas foi ratificado em 23/10/2024, sendo, portanto, tempestivo. O recurso e as contrarrazões interpostas pela *Elmo Engenharia Ltda. (Elmo Engenharia)* e as contrarrazões da licitante *Construtora Villela e Carvalho Ltda. e Engemil – Engenharia, Empreendimentos, Manutenção e Instalações Ltda., empresas consorciadas (Construtoras Villela e Engemil)* são tempestivos, conforme o prazo definido no item III.5.1 do Edital, e merecem ser conhecidos. **II) Das Razões e contrarrazões recursais:** A CPL adota a manifestação da Consultoria Jurídica na íntegra, a seguir transcrita, como fundamento para a decisão.

“I. RECURSO PO 826 EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS LTDA.

4. A recorrente alega que, no decorrer da sessão de abertura das propostas de preços, houve falhas no sistema utilizado na licitação, uma vez que o tempo randômico de supostamente 5 (cinco)

*minutos foi, na realidade, de 20 (vinte) minutos, limite explicitado no Edital e evidenciado pelo sistema. Anota que o sistema aceitou propostas posteriormente ao horário de 10h36m5s. Afirma que todas as propostas realizadas até às 10h51m55s devem ser consideradas e que a sua, apresentada às 10h51m12s, foi a última proposta válida no período randômico. Requer seja declarada vencedora no certame ou, subsidiariamente, seja declarada a nulidade da sessão de abertura de propostas de preço, permitindo a realização de nova etapa de lances.*

5. *Como fundamento para acolhimento das razões recursais indica afronta aos princípios da legalidade, moralidade, igualdade, interesse público, transparência, segurança jurídica, razoabilidade, competitividade, economicidade, vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo.*

6. *Em contrarrazões ao recurso da PO 826, a Construtora Elmo Engenharia aponta que a licitante deveria conhecer e acatar as regras editalícias e acrescenta que o recurso apresentado com argumentação de “falhas na tramitação do certame” não deve lograr êxito.*

7. *Também em sede de contrarrazões ao recurso da PO 826, as Construtoras Villela e Engemil sustentam que a licitante desconhece o procedimento adotado pelo edital, pois imputa irregularidades procedimentais, sob o fundamento de que a fase de lances se daria por 60 (sessenta) minutos acrescidos do tempo randômico de até 20 (vinte) minutos, pretendendo transformar o tempo randômico em uma extensão certa e determinada do prazo de lances abertos, subvertendo a aleatoriedade natural do prazo; e manifestou-se no campo de propostas durante a fase de lances. As Construtoras Villela e Engemil anotam, ainda, que as razões do supracitado recurso contrariam os princípios da vinculação ao instrumento convocatório e da legalidade e, por fim, requerem a manutenção da Ata de Análise da Proposta de Preço e Documentos de Habilitação.*

8. *É o relatório do essencial. Passamos à análise.*

9. *O recurso da PO 826 foi interposto em 08/10/2024, previamente ao prazo recursal estabelecido no edital, e posteriormente reapresentado, ratificando as razões, em 23/10/2024. Assim, tempestivo e a insurreição deve ser conhecida.*

10. *Quanto ao mérito, cumpre lembrar que o tempo definido da fase de lances foi iniciado manualmente, com duração de uma hora, seguido do tempo randômico, de até vinte minutos, sendo ambos automaticamente encerrados, em consonância com a previsão editalícia.*
11. *O “tempo definido” refere-se ao lapso destinado à fase de lances livres. Uma vez superada a fase de proposta, o tempo livre é iniciado após ação humana, informado por meio de uma caixa de texto no formato de hh:mm. O término do tempo livre é alcançado automaticamente, no caso concreto em 01h:00. Posteriormente, o tempo randômico é adicionado e uma tela modal é apresentada aos licitantes interessados por cerca de 10 (dez) segundos, indicando o referido acréscimo. O período randômico, no caso concreto, poderia ser de até 20 (vinte) minutos. Mas o efetivo tempo randômico não era de conhecimento da Comissão, nem dos licitantes interessados. Eis, então, a regra da concorrência claramente apresentada no Edital.*
12. *Analizados os dados constantes do sistema, verifica-se que a recorrente PO 826 inseriu propostas como se lances fossem, o que foi aceito pela Comissão, em apreço aos princípios da ampla competitividade e instrumentalidade das formas.*
13. *Por outro lado, não foram aceitas propostas inseridas no sistema após o encerramento do tempo randômico, em estrita observância aos princípios da vinculação ao instrumento convocatório e isonomia. O tempo randômico considerado para efeito de classificação das propostas foi, conforme critério do edital, o aleatório do sistema, de até 20 (vinte) minutos e efetivamente encerrado em 5 (cinco) minutos. Se a FHE acolhesse a pretensão recursal, estaria violando a um só tempo o que previsto no instrumento convocatório e o princípio da igualdade.*
14. *Nesse contexto, considerando que apenas as ofertas realizadas dentro do tempo previsto no instrumento convocatório podem ser reputadas válidas, recomenda-se seja o recurso interposto pela PO 826 conhecido e, no mérito, improvido quanto ao pedido principal nele formulado.*
15. *O pedido alternativo (nulidade) será avaliado adiante, em conjunto com pleito similar formulado pela ELMO, porque embora não seja viável se falar em nulidade, há questão a ser examinada (revogação), cujo efeito prático é semelhante ao que requerido pela licitante.*

II. RECURSO ELMO ENGENHARIA LTDA.

16. A recorrente afirma, quanto às Construtoras Villela e Engemil, que a licitante apresentou proposta física divergente da registrada no sistema, sendo oportunizada a correção pelo Presidente da sessão. Alega que, em 19/09/2024, às 17h18m, foi registrada proposta com área de 7.700m<sup>2</sup>, não seguindo os requisitos do item III.3.1, letras “e” e “g”. Aduz, ainda, que o Certificado PBQP-H Nível A não cumpre o prazo anual de recertificação.

17. No tocante à licitante PO 826, a recorrente sustenta que a empresa apresentou, em seu último lance dentro do tempo randômico, às 10h34m20s, área de 8.343,40 m<sup>2</sup>, não observando o limite de 65m<sup>2</sup> em relação à proposta das Construtoras Villela e Engemil de 8.353 m<sup>2</sup>, contrariando o item III.1.8 do edital. Afirma que em razão dos problemas técnicos do sistema (antes, durante e depois do certame) ficou impossibilitada de ofertar lances durante o período randômico, que teve início às 10h31m55s, pois o sistema ficou travado, o que foi informado ao Presidente da sessão.

18. Ao final, requer a concessão do efeito suspensivo para o recurso, o reconhecimento da ilegalidade da decisão, a desclassificação das Construtoras Villela e Engemil e PO 826, bem como a revisão dos atos até então realizados pela Comissão de Contratação.

19. Em contrarrazões ao recurso da Construtora Elmo Engenharia, as Construtoras Villela e Engemil esclarecem que sua Proposta de Preço foi entregue a tempo (antes das 9hs do dia 30/09/2024) e a modo (condicionada em envelope), sem nenhum erro procedimental, seguindo os requisitos previstos no item III.3.1 do edital. Argumentam que a divergência entre a proposta lançada no sistema e a proposta física não constitui motivo de desclassificação, sendo passível de correção, em obediência ao item III.1.7 e ao princípio do formalismo moderado. Afirmam que não há provas acerca do impedimento suscitado de apresentar lances durante a fase randômica do modo aberto. Aduzem que o Certificado PBQP – H Nível A está dentro do prazo de validade, tendo passado por todas as recertificações anuais. Requerem, por fim, o não provimento do recurso e a manutenção da decisão da Comissão de Contratação.

20. É o relato do essencial à análise.

21. *O recurso apresentado pela Elmo Engenharia Ltda. é tempestivo, Item III.5.1 do Edital e artigo 165 da Lei nº 14.133/2021 . Portanto, merece ser conhecido.*
22. *No mérito, as razões apresentadas pela recorrente Elmo merecem prosperar parcialmente, com relação exclusivamente a questão sistêmica enfrentada.*
23. *A indicada divergência de valores entre a proposta física e a inserida no sistema das Construtoras Villela e Engemil ocorreu previamente ao início da fase de lances e, portanto, não há motivo de desclassificação da proposta. Alijar a licitante do certame por esse motivo, sem conceder oportunidade de correção de mero erro formal, prejudicaria a concorrência e inquinaria o processo licitatório por formalismo exacerbado e desrespeito ao princípio da ampla competitividade. Logo, não há falar-se em descumprimento do edital, tampouco em desclassificação da proposta por esse motivo.*
24. *No que toca ao Certificado PBQP-H Nível A, a análise técnica da FHE constatou que o documento emitido pela certificadora Bureau Veritas está válido até 25/11/2025 e, no site SiAC, com data de 25/12/2025, comprovando que as Construtoras Villela e Engemil possuem a certificação vigente.*
25. *Em relação ao apontamento acerca da diferença de área inferior a 65 m<sup>2</sup> entre os lances da 1ª e 2ª colocadas (Construtoras Villela e Engemil e PO 826), também não assiste razão à recorrente, vez que a regra do item III.1.8 do edital se refere aos lances ofertados pela mesma licitante. Logo, a comparação realizada pela recorrente está equivocada.*
26. *Portanto, no tocante a esses três pontos, o recurso não pode ser provido.*
27. *Sobre a impossibilidade de efetuar lances durante o período randômico, após 10h31m55s, sendo que seu último lance foi realizado às 10h31m40s, conforme Relatório dos Lances Efetuados, assiste razão à recorrente.*
28. *A licitação deve, necessariamente, transcorrer de forma a possibilitar estrita igualdade entre os licitantes, garantindo a ampla oferta de lances, conforme regras do Edital. O sistema (ou qualquer mecanismo que permita a oferta de lances) não pode criar embaraços ou dificuldades à competição,*

*nem tampouco atrapalhar o espoco último do procedimento licitatório: garantir a maior vantajosidade à FHE.*

29. *É fato: o procedimento licitatório não transcorreu de forma adequada. A sessão para oferta das propostas/lances foi tumultuada, com licitantes apresentando ora propostas, ora lances de forma simultânea e em campos distintos. Mais grave e prejudicial: o sistema ficou indevidamente “aberto”, isto é, em operação, mesmo após transcorrido o tempo randômico.*

30. *Os fatos ocorridos no decorrer da sessão interferiram direta e definitivamente na apresentação das ofertas das concorrentes, conforme restou patente nas falas das licitantes que acompanharam a respectiva transmissão (cf. Elmo Engenharia - tempos 1h23m41s, 1h25m45s e 1h28m38s; e Brasal - tempo 1h23m41s), nos argumentos apresentados pelas licitantes em sede recursal e nas análises realizadas pela área de TI da FHE e também pela Comissão de Licitação.*

31. *Nesse contexto, os argumentos recursais veiculados pela Elmo devem ser acolhidos parcialmente, conforme declinado no tópico seguinte.*

### III. RECOMENDAÇÃO DE ENCAMINHAMENTO

32. *A Lei nº 14.133/2021 estabelece que a licitação deve garantir a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração, observados os princípios estatuídos no artigo 5º, em especial da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da competitividade, da igualdade, da eficiência, da probidade administrativa, da competitividade e da segurança jurídica.*

33. *Considerando o teor do artigo 53 da Lei nº 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, e a Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal, o Gestor tem o poder-dever de exercer o controle de seus atos, por meio do princípio da autotutela.*

34. *Nesse caminho, verificada a existência de alguma irregularidade ou inconveniência, a Administração tem a obrigação de anular ou revogar os atos que não estejam em conformidade com os ditames legais ou inoportunos, principalmente quando podem resultar prejuízo e desvantagem.*

35. *Nesta licitação, as questões sistêmicas, ocorridas no decorrer e após a sessão pública, permitiram interpretações equivocadas por parte dos licitantes, culminando na inserção de*

*propostas após o término do prazo randômico, gerando dúvidas sobre o momento limite e a igualdade de condições para oferta de lances, afetando, por consequência, o pilar básico do procedimento: maior vantajosidade para a FHE. Os notórios embaraços constam da argumentação de licitantes durante a sessão (primeiro momento em que deveriam se manifestar) e dos recursos.*

36. *A fase recursal é o momento adequado e oportuno para que a FHE verifique as razões de fato e de direito, lançadas pelas licitantes, quanto aos atos praticados no curso do procedimento licitatório. Também é a fase adequada para sanear o procedimento.*

37. *Nesse contexto, a deficiente parametrização do sistema e a forma como ele operou, com efetivo descasamento entre a sessão gravada e o que ocorreu dentro do sistema quanto aos lances/ofertas, causou dúvidas relevantes às licitantes e significativa desordem no procedimento licitatório que, inegavelmente, comprometem o certame. A insegurança e a confusão na oferta de lances/propostas (em relação à forma de inserção no sistema e aos tempos previstos no edital/efetivamente observados) estão em evidente desalinho com a regularidade formal típica e exigível numa licitação. Tais aspectos prejudicam, evidentemente, a igualdade e afetam substancialmente a vantajosidade do procedimento.*

38. *Nesse caminho, a questão sistêmica suscitada pela Elmo Engenharia durante a sessão licitatória - no que foi acompanhada pela INC45 Brasal Incorporações Imobiliárias – e, agora, revolvida nos recursos, demonstra a violação da ampla concorrência, da igualdade de condições entre os licitantes e afasta-se da desejada vantajosidade, criando uma condição desfavorável a todos. A licitação se desenvolveu, assim, em descompasso com princípios estatuídos no artigo 5º, da Lei 14.133/2021 e há de ser corrigida.*

39. *Em acréscimo, o procedimento licitatório desvelou, especialmente no momento a que se refere o art. 61 da Lei 14.133/2021, que disposições editalícias acerca das garantias causaram dúvida substancial à licitante, notadamente em relação ao momento e ao tipo de garantias a serem oferecidas pelo vencedor, conforme mencionado pelas Construtoras Villela e Engemil, o que merece ser revisto no Edital.*

40. *Então, devido aos percalços ocorridos no decorrer da sessão de abertura, que prejudicaram a ampla concorrência, a isonomia e a vantajosidade para a Fundação, resta ao Gestor exercer o seu poder-dever de autotutela, por meio da revogação dos atos que deram ensejo ao tumulto procedimental, a fim de afastar o risco de insegurança jurídica e a mácula sobre o procedimento licitatório.*

41. *Esse é o entendimento esposado pelo Supremo Tribunal Federal, conforme se infere do seguinte julgado:*

RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. JUÍZO DE CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE. ATO DE REVOGAÇÃO DE PREGÃO ELETRÔNICO: CABIMENTO.

1. Na revogação do procedimento licitatório, tratando-se de ato discricionário, pautado por juízo de conveniência e oportunidade conferido à autoridade administrativa, não há sentido em indagar aos interessados a respeito da existência ou não de interesse público na revogação, justamente por não lhes competir essa avaliação, mas, sim, à Administração.

2. A Administração revogou a licitação por motivo de mérito, recorrendo a uma válida ação alternativa, mais conveniente, com renúncia à anterior, não menos válida. Daí porque não advir repercussão na esfera jurídica dos concorrentes habilitados, que só teriam adquirido direito subjetivo com a aceitação definitiva da proposta e adjudicação do objeto da licitação.

3. Foram explicitados, pela autoridade administrativa, motivos de interesse público decorrentes de fato superveniente, devidamente comprovado, a autorizarem a revogação, nos termos do art. 49 da Lei nº 8.666, de 1993, e do art. 29 do Decreto nº 5.450, de 2005.

4. Recurso ordinário a que se nega provimento. (BRASIL, STF, RMS nº 32519/DF, Segunda Turma, Rel. Min. André Mendonça, julgado em 08/08/2023, publicado DJe 15/08/2023)

42. *Diante do exposto, em apreço aos princípios da ampla concorrência, isonomia, vantajosidade, segurança jurídica e autotutela, as dúvidas a respeito do funcionamento do sistema e as disposições editalícias sobre as garantias, recomenda-se ao Gestor a revogação dos atos que deram ensejo ao tumulto na Licitação nº 909015/2024-FHE, observando o que preconiza o art. 71,*

§3º, da Lei 14.133/2021. De modo a evitar alegações de nulidade, deverá ser aberto prazo para manifestação dos licitantes acerca desta recomendação.”

**III) Do resultado:** Assim, a Comissão de Contratação conhece dos recursos e das contrarrazões apresentadas e dá parcial provimento apenas ao recurso apresentado pela *Elmo Engenharia Ltda.*, e, com base no poder-dever de autotutela (artigo 53 da Lei nº 9.784/99), devido aos percalços ocorridos no decorrer da sessão de abertura que prejudicaram a ampla concorrência, a isonomia e a vantajosidade para a Fundação, nos termos da fundamentação *supra*, recomenda a revogação dos atos que deram ensejo ao tumulto procedimental (fase de lances e atos subsequentes), a fim de afastar o risco de insegurança jurídica e a mácula sobre o procedimento licitatório.

Em acréscimo, o procedimento licitatório desvelou, especialmente no momento de negociação a que se refere o art. 61 da Lei 14.133/2021, que disposições editalícias acerca das garantias causaram dúvida substancial à licitante, notadamente em relação ao momento e ao tipo de garantias a serem oferecidas pelo vencedor, conforme mencionado pelas *Construtoras Villela e Engemil*, sendo também recomendado a revisão no Edital.

De modo a evitar alegações de nulidade, os licitantes terão 3 (três) dias úteis, após a publicação desta ata, para se manifestar nos termos do art. 71, §3º, da Lei 14.133/2021.

A seguir, o presidente da Comissão de Contratação determinou a remessa dos recursos interpostos e das contrarrazões e da presente Ata ao Diretor Administrativo da Fundação Habitacional do Exército – FHE para decisão. Não havendo mais assuntos a tratar, eu, Carmen Silvia Soares Fonseca, lavrei a presente Ata, que vai assinada pelo Presidente da Comissão de Contratação.

WASHINGTON MOREIRA CORRENTE  
Presidente da Comissão de Contratação