



AO SENHOR PREGOEIRO DA ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS IBERO-AMERICANOS – OEI

PREGÃO PRESENCIAL N. 10906/2024- OEI

DF TURISMO E EVENTOS LTDA, ora licitante, vem à íncita presença de Vossa Senhoria, com fundamento no item 16 e seguintes do edital, interpor RECURSO, em face do ato que MANTEVE NO CERTAME EMPRESA QUE NÃO APRESENTOU TODOS OS DOCUMENTOS DE HABILITAÇÃO NA SESSÃO E AINDA, POSSIBILITOU A APRESENTAÇÃO POSTERIOR (flagrante violação ao princípio constitucional da Legalidade) e, ACEITOU PROPOSTA COM COMPROVAÇÃO GENÉRICA DE EXEQUIBILIDADE.

I – DA TEMPESTIVIDADE DO RECURSO ADMINISTRATIVO.

O edital prevê o prazo de 3 (três) dias úteis para interposição de recurso, contado da lavratura da ata de julgamento (Item 16.1, alínea “a”).

A ata de julgamento foi lavrada no dia 16 de dezembro de 2024 (segunda-feira), com a determinação de que o início do prazo para apresentação do recurso ocorreria após a comprovação da exequibilidade da proposta e do Balanço Patrimonial do exercício de 2022, pois, foi concedido o prazo de 2 (dois) dias úteis, após o início da sessão, para que a empresa classificada em primeiro lugar apresentasse os documentos de habilitação.

Desse modo, o prazo a empresa classificada em primeiro lugar teve início no dia 17 de dezembro de 2024 (terça-feira) e termino no dia 18 de dezembro de 2024 (quarta-feira).

Na sequência, no dia 19 de dezembro de 2024 (quinta-feira), teve início o prazo de apresentação dos recursos, encerrando no dia 23 de dezembro de 2024 (segunda-feira).

Desse modo, o recurso é tempestivo.

II – DOS FATOS.

Trata-se de pregão na modalidade presencial, com a finalidade de seleção de empresa para prestação de serviços de agenciamento de viagens, compreendendo cotação de preços, reserva, marcação/remarcação, emissão/cancelamento, reembolso e fornecimento de bilhetes de passagens aéreas nacionais e internacionais, emissão de seguros, assistência em viagem internacional e atividades correlatas.

A sessão presencial ocorreu no dia 16 de dezembro de 2024, e nos termos do edital, nesta data os licitantes deveriam comparecer portando envelope, lacrado contendo todos os documentos de habilitação.

Ocorre, a empresa ORLEANSTUR, apresentou envelope sem o balanço patrimonial do ano de 2022, documento de habilitação exigido no item 9.1.4, alínea “h”, conforme consta registrado em ata:

“Em seguida procedeu a abertura do envelope de Documentação (Habilitação) apenas da 1ª Classificada, conforme subitem 7.6 do Edital, verificado que a empresa não apresentou o Balanço anual de 2022, apresentando somente o referente ao ano de 2023.

Tanto pelo Edital, quanto pela legislação, é inadmissível aceitar apresentação posterior de documentos. Foi utilizado como amparo da decisão de aceitação uma decisão do TCU ocorre, que o TCU não exerce função judicial neste País.

E os Tribunais que detém o poder judicial, endentem o oposto, ou seja, o da violação ao princípio da legalidade, conforme será exposto detalhadamente a seguir.

Por fim, a respeito do desconto de 80%, que por sua vez é um desconto exorbitante, foi “justificado” mediante, uma declaração elaborada pelo próprio licitante, sem comprovação alguma, documento e etc.

Essa é a síntese dos fatos.

III – DAS RAZÕES DE RECURSO.

- DA VEDAÇÃO DE APRESENTAÇÃO DE DOCUMENTOS NOVOS. - TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. NÃO COMPÕE O PODER JUDICIÁRIO. FUNÇÃO DE CONTROLE EXTERNO DE RECURSOS NA ESFERA FEDERAL. PRECEDENTES JUDICIAIS. PREVALÊNCIA DO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE.

Em que pese o edital exigir a apresentação dos documentos de habilitação na sessão do certame, foi possibilitado a licitante a possibilidade de levar posteriormente um dos documentos, com base em posicionamento do TCU, que por sua vez, é contrário ao que tem decidido os Tribunais inclusive, o STJ.

O Tribunal de Contas da União funciona como um tribunal administrativo, função e as competências do Tribunal de Contas da União encontram-se delineadas na Constituição Federal.

Diz o art. 71 da Carta Magna, em seu caput, que “o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União”.

O Tribunal de Contas da União está, por força de mandamento constitucional, ligado ao Poder Legislativo e, apesar de ser chamado de tribunal, nada tem a ver com o Poder Judiciário. No “**Poder Judiciário, centraliza-se toda a jurisdição, que não lhe pode ser retirada nem pela própria lei, uma vez que é outorgada por mandamento constitucional expresso**” (apud COSTA, 2006, p. 125).

Na linha do entendimento de Cretella temos também Hely Lopes Meirelles, para quem o Tribunal de Contas não exerce função judicial, mas também não exerce

função legislativa, devendo ser classificado como um órgão administrativo independente de cooperação com o Poder Legislativo na fiscalização financeira e orçamentária, conforme determina a Constituição.

Esta percepção interfere diretamente na forma como as decisões do TCU serão recebidas. E Meirelles adverte:

“Não se confunda jurisdicional com judicial. Jurisdição é atividade de dizer o direito, e tanto diz o direito o Poder Judiciário como o Executivo e até mesmo o Legislativo, quando interpretam e aplicam a lei. Todos os Poderes e órgãos exercem jurisdição, mas somente o Poder Judiciário tem o monopólio da jurisdição judicial, isto é, de dizer o direito com força de coisa julgada. É por isso que a jurisdição do Tribunal de Contas é meramente administrativa, estando suas decisões sujeitas a correção pelo Poder Judiciário quando lesivas de direito individual” (MEIRELLES, 2000, p. 702).

Nos Tribunais, responsáveis pelo exercício exclusivo da função JUDICIAL, não estendido ao TCU, prevalece o princípio da LEGALIDADE.

No caso em apreço, sabe-se que o procedimento licitatório é regido pelos princípios estabelecidos na Lei 14.133/2021 (Lei de Licitações), dos quais ressalto, no presente caso, a legalidade, a isonomia e a vinculação ao instrumento convocatório.

“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 n.º 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).”

Assim, indiscutível a importância do princípio da vinculação ao instrumento convocatório, que, além de dar publicidade ao certame, exige que “(...) todo o processo licitatório se submeta integralmente às regras que forem especificamente baixadas para regular a licitação (...)” (MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo.

Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial. – 16. ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro: Forense, 2014).

Nesse mesmo sentido, o atendimento das regras veiculadas no edital retrata uma espécie de ônus aos licitantes, que poderão obter uma posição mais vantajosa quando cumprem as exigências previstas no instrumento convocatório.

“Numa fase inicial, o descumprimento às exigências e regras contidas no ato convocatório não acarreta 'sanção' aos licitantes, mas sua inabilitação ou desclassificação". (...) "Se fosse dado à Administração ignorar as regras contidas no ato convocatório, os particulares ficariam em situação de insegurança" (Marçal Justen Filho, Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 15ª ed. Thomson Reuters, 2015, p. 705).

A empresa ORLEANSTUR, **APRESENTOU ENVELOPE SEM O BALANÇO PATRIMONIAL DO ANO DE 2022**, documento de habilitação exigido no item 9.1.4, alínea “h”, conforme consta registrado em ata:

“Em seguida procedeu a abertura do envelope de Documentação (Habilitação) apenas da 1ª Classificada, conforme subitem 7.6 do Edital, verificado que a empresa não apresentou o Balanço anual de 2022, apresentando somente o referente ao ano de 2023.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro diz que edital é o ato pelo qual a Administração divulga a abertura da licitação, fixa os requisitos de participação, define o objeto e as condições básicas do contrato e convida todos os interessados para apresentarem suas propostas.

Além de dar publicidade ao certame, o edital fixa as regras da licitação. Ele é denominado “lei interna” da licitação, pois deve ser rigorosamente cumprido, sob pena de nulidade.

A entrega do referido documento, posteriormente à habilitação, não se enquadra nos requisitos do artigo 64, da Lei 14.133/2021 (Lei Licitações).

“Art. 64. Após a entrega dos documentos para habilitação, não será permitida a substituição ou a apresentação de novos documentos, salvo em sede de diligência, para: I -

complementação de informações acerca dos documentos já apresentados pelos licitantes e desde que necessária para apurar fatos existentes à época da abertura do certame; II - atualização de documentos cuja validade tenha expirado após a data de recebimento das propostas. § 1º Na análise dos documentos de habilitação, a comissão de licitação poderá sanar erros ou falhas que não alterem a substância dos documentos e sua validade jurídica, mediante despacho fundamentado registrado e acessível a todos, atribuindo-lhes eficácia para fins de habilitação e classificação.”

Nesse sentido, a jurisprudência do E. Tribunal de Justiça do Estado de Goiás:

“MANDADO DE SEGURANÇA n.º 5102768-24.2022.8.09.0000 COMARCA DE GOIÂNIA 5ª CÂMARA CÍVEL IMPETRANTE: SERTIN COMÉRCIO E SERVIÇOS TÉCNICOS DE INSTRUMENTAÇÃO LTDA. IMPETRADO: SECRETÁRIO DE SAÚDE DO ESTADO DE GOIÁS RELATOR: MAURÍCIO PORFÍRIO ROSA EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. DOCUMENTAÇÃO PARCIAL ENTREGUE PELA LICITANTE VENCEDORA. INABILITAÇÃO. EXIGÊNCIA EDITALÍCIA. AUSÊNCIA DE ILEGALIDADE. DENEGAÇÃO DA SEGURANÇA. 1. O procedimento licitatório é regido pelos princípios da legalidade, da isonomia e da vinculação ao instrumento convocatório. 2. **A inobservância pela licitante da apresentação de todos os documentos validamente solicitados no edital, conduz à sua inabilitação, sendo insuscetível de anulação pela via mandamental o ato administrativo que se verifica válido.** 3. A abertura de novo prazo para apresentação de nova documentação, quando todos os licitantes forem inabilitados (art. 48, § 3º, da Lei de Licitações), trata-se de mera faculdade, portanto, constitui ato discricionário da Administração, insuscetível de controle jurisdicional sobre o seu mérito. SEGURANÇA DENEGADA. (TJ-GO 5102768-24.2022.8.09.0000, Relator: DESEMBARGADOR MAURICIO PORFIRIO ROSA, 5ª Câmara Cível, Data de Publicação: 10/06/2022)”

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL. MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. VINCULAÇÃO AO EDITAL. INABILITAÇÃO. NÃO CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS EDITALÍCIAS. AUSÊNCIA DE ILEGALIDADE NO ATO ADMINISTRATIVO. SENTENÇA MANTIDA. 1. A vinculação ao edital significa que a administração e os licitantes devem ficar adstritos aos

termos desse instrumento inicial da licitação, quer quanto ao procedimento, quer quanto à documentação, às propostas, ao julgamento e ao contrato, de forma que a ausência de apresentação dos documentos exigidos no edital enseja sua inabilitação. 2. O ato administrativo possui presunção juris tantum de legalidade, de modo que sua suspensão ou anulação demanda a comprovação inequívoca de suposta ilegalidade. 3. Na hipótese, não restou demonstrada nenhuma irregularidade no processo administrativo que culminou na decisão que declarou a inabilitação da empresa impetrante/apelante, a qual foi motivada pelo descumprimento das regras previstas no edital licitatório, notadamente porquanto foi regularmente assegurado o exercício do contraditório e ampla defesa. 4. A análise acerca do cumprimento ou não, pela empresa vencedora, dos critérios previstos no edital do procedimento licitatório, dependem de instrução probatória, incabível nesta espécie processual, além de ser vedado ao Poder Judiciário interferir no mérito do ato administrativo, considerando que o Município, por ocasião do julgamento dos recursos, analisou, em conformidade com as regras do edital, a situação financeira de todas as licitantes. APELAÇÃO CÍVEL CONHECIDA E DESPROVIDA. (TJ-GO, APELAÇÃO CÍVEL Nº 5554907-63.2022.8.09.0168, 5ª Câmara Cível, Relator: Desembargador Marcus da Costa Ferreira, Publicado em 07/06/2024)

MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. INABILITAÇÃO. DOCUMENTAÇÃO. NÃO APRESENTAÇÃO. EXIGÊNCIA EDITALÍCIA. ILEGALIDADE AUSENTE. DENEGAÇÃO DA SEGURANÇA. AGRAVO INTERNO. PREJUDICIALIDADE. 1. É cediço que o procedimento licitatório é regido pelos princípios da legalidade, da isonomia e da vinculação ao instrumento convocatório. Assim, por decorrência dos princípios do formalismo e da vinculação ao instrumento convocatório, todas as fases do certame licitatório devem obedecer rigorosamente o edital, sob pena de nulidade. 2. A inobservância pelo licitante da apresentação de todos os documentos validamente solicitados no edital, relativos à capacidade técnico-operacional, conduz à sua inabilitação, sendo insuscetível de anulação pela via mandamental o ato administrativo que se verifica válido. 3. Resta prejudicada a análise de agravo interno interposto contra liminar, em razão do julgamento do mérito da impetração. SEGURANÇA DENEGADA. (TJ-GO - ESP: 00389299320208090000 GOIÂNIA, Relator: Des(a). JAIRO FERREIRA JUNIOR, Data de Julgamento: 01/03/2021, 6ª Câmara Cível, Data de Publicação: DJ de 01/03/2021)

APELAÇÃO CÍVEL. MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. INABILITAÇÃO. DOCUMENTAÇÃO. NÃO APRESENTAÇÃO. EXIGÊNCIA EDITALÍCIA. ILEGALIDADE. AUSÊNCIA. DENEGAÇÃO DA SEGURANÇA. 1. O procedimento licitatório é regido pelos princípios da legalidade, da isonomia e da vinculação ao instrumento convocatório. 2. Não se considera nula a exigência editalícia de comprovação de atividade com estipulação de parâmetros técnicos, objetivos e impessoais, de tempo, imprescindíveis à aferição da capacidade de cumprimento do objeto licitatório, que não inibe a participação na licitação. 3. A inobservância pelo licitante da apresentação de todos os documentos validamente solicitados no edital, relativos à capacidade técnico-operacional, conduz à sua inabilitação, sendo insuscetível de anulação pela via mandamental o ato administrativo que se verifica válido. APELAÇÃO CONHECIDA E DESPROVIDA. SENTENÇA MANTIDA. Acorda o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, pela Quinta Turma Julgadora de sua Quarta Câmara Cível, à unanimidade de votos, em CONHECER DA APELAÇÃO CÍVEL E NEGAR LHE PROVIMENTO, tudo nos termos do voto do Relator. (TJ-GO - Apelação (CPC): 04673495120198090138, Relator: Des(a). DELINTRO BELO DE ALMEIDA FILHO, Data de Julgamento: 11/05/2020, Rio Verde - Vara das Fazendas Públicas, Data de Publicação: DJ de 11/05/2020)

O Superior Tribunal de Justiça:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. ART. 3º, I, II, 5º, E 6º, I, DA LEI 12.527/2011. INEXISTÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. DIVERGÊNCIA NÃO DEMONSTRADA. MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. ENVIO DE DOCUMENTAÇÃO. INOBSERVÂNCIA DA FORMA PREVISTA NO EDITAL. AUSÊNCIA DE ABUSO DE DIREITO.

1. Trata-se na origem de Mandado de Segurança impetrado contra alegado ato coator do Reitor da UFRN e da Vice-diretora do núcleo de pesquisas em alimentos e medicamentos em que pleiteada a concessão de segurança para para que os envelopes de habilitação e propostas (técnica e comercial) apresentados em licitação da Entidade sejam abertos, analisados e julgados, assegurando-se sua participação na

Chamada Pública n.º 001/2022, ou, subsidiariamente, a anulação do certame.

2. A segurança foi denegada em primeiro grau, e a Apelação não foi provida.

2. Não se pode conhecer da irresignação quanto à alegada ofensa aos arts. 3º, I, II, 5º, e 6º, I, da Lei 12.527/2011. A controvérsia não foi esclarecida à luz dos referidos dispositivos legais, até porque prescindíveis para a solução da controvérsia, dirimida com base em fundamentos diversos abaixo expendidos. Portanto não há prequestionamento quanto aos dispositivos da citada Lei de Acesso à Informação.

3. Não há preenchimento dos requisitos legais e regimentais para a propositura do Recurso Especial pela alínea "c" do art. 105 da CF. A apontada divergência deve ser comprovada, cabendo a quem recorre demonstrar as circunstâncias que identificam ou assemelham os casos confrontados, com indicação da similitude fática e jurídica entre eles. Indispensável a transcrição de trechos do relatório e do voto dos acórdãos recorrido e paradigma, realizando-se o cotejo analítico entre ambos, com o intuito de bem caracterizar a interpretação legal divergente. O desrespeito a esses requisitos legais e regimentais (art. 1.029, § 1º, do CPC/2015 e art. 255 do RI/STJ), como o que se afigura no presente caso, impede o conhecimento do Recurso Especial com base na alínea "c" do inciso III do art. 105 da Constituição Federal 4. O aresto vergastado consignou: " (...) é abs. olutamente incontroverso que o meio de envio não correspondeu àquele expressamente definido no edital, qual seja, a via postal. A própria recorrente confessa que não se valeu da via postal para enviar sua documentação, aduzindo que o meio utilizado para o envio dos envelopes à Comissão de Licitação seria irrelevante, pois, de acordo com seu entendimento, o que importa é apenas a chegada dos envelopes até a abertura da sessão pública designada para a conferência dos documentos exigidos aos licitantes. Diante do exposto reconhecimento de inobservância de uma das formalidades claramente exigida no edital, não vislumbro ilegalidade na recusa de apreciação da proposta da impetrante no procedimento licitatório objeto desta ação, nem abusividade da decisão impugnada, ou direito líquido e certo a garantir. Neste contexto, o acolhimento da tese defendida pela requerente dependeria da observância do meio correto para envio da documentação, o que não ocorreu. Portanto, ao contrário do alegado pela empresa impetrante, a Administração não cometeu qualquer ilegalidade ou abuso de poder ao inabilitá-la em razão do envio de documentos por via diversa daquela expressamente indicada no edital, uma vez que a conduta da impetrante constitui violação ao princípio da

vinculação ao instrumento convocatório e ao princípio da isonomia".

5 O acórdão recorrido decidiu em conformidade com a jurisprudência do STJ acerca da vinculação ao instrumento convocatório. Como a parte ora recorrente descumpriu formalidades editalícias, violando o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, legal sua exclusão do certame sob pena de ofensa ao princípio da isonomia em relação aos demais participantes.

6. Recurso Especial parcialmente conhecido e, nessa parte, não provido.

(REsp n. 2.083.396/PE, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 17/10/2023, DJe de 18/12/2023.)

Perante o judiciário, o argumento não se sustenta pois o judiciário observará o princípio da legalidade, o qual é um dos mais importantes e sobrepõe a outros princípios.

Conforme o art. **5º, inc. IV**, da Lei nº 14.133/2021, é dever da Administração assegurar igualdade de condições aos licitantes. Aceitar documentos genéricos ou desvinculados do objeto editalício representaria grave violação ao princípio da isonomia, beneficiando indevidamente empresas que não atendem aos critérios de habilitação.

Logo, a desclassificação está plenamente fundamentada nos arts. **63**, inc. I, e **64**, caput, da Lei nº 14.133/2021, que determinam a inabilitação ou desclassificação de propostas que não atendam aos requisitos exigidos no edital.

- DA INEXEQUIBILIDADE DA PROPOSTA

Conforme o art. 59, § 1º, inciso V, da **Lei nº 14.133/2021**, as propostas devem ser desclassificadas quando **"apresentarem preços manifestamente inexequíveis ou incompatíveis com os preços de mercado."** Para determinar a inexequibilidade, o § 3º do referido artigo estabelece:

"§ 3º Para fins do disposto neste artigo, será considerada inexequível a proposta que:

I - demonstrar preços global ou unitários que não sejam compatíveis com os de mercado; II - demonstrar preços que não atendam aos custos dos insumos mínimos ou aos custos decorrentes de normas técnicas necessárias para a execução do objeto; ou III - não apresentar demonstrativo de sua exequibilidade, quando exigido pela Administração."

No caso em tela, a proposta é de conceder desconto de 80%, da taxa de remuneração e mediante alegação de ter ganho através de metas mas, metas com quem? Pois a empresa não apresentou um documento sequer nesse sentido, são declarações unilaterais.

A apresentação de justificativas genéricas violas a premissa da **isonomia e segurança na contratação**, conforme os princípios norteadores previstos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021. As justificativas devem conter:

- Planilhas detalhadas de custos, indicando cada insumo e sua compatibilidade com o preço ofertado;
- Comprovações objetivas de que os valores propostos cobrem todas as despesas operacionais, tributos e demais encargos;
- Pareceres técnicos, quando aplicável.

As justificativas de exequibilidade apresentadas pelo licitante não podem se limitar a declarações genéricas ou documentos unilaterais, como ocorre no presente caso.

A aceitação de uma proposta inexequível pode acarretar graves consequências para a Administração, entre as quais destacam-se:

1. **Abandono do contrato:** A inviabilidade econômica da execução pode levar à rescisão contratual, com prejuízos à continuidade do serviço ou fornecimento.
2. **Execução inadequada:** O licitante, buscando minimizar custos, pode comprometer a qualidade do objeto contratado, gerando possíveis sanções administrativas e até mesmo ações judiciais.

3. **Prejuízo ao erário:** A necessidade de nova licitação em decorrência da incapacidade de execução implica atrasos, custos adicionais e desperdício de recursos públicos.

Esses riscos configuram evidente afronta ao princípio da **vantajosidade**, que deve orientar todos os processos licitatórios, conforme dispõe o art. 11 da Lei nº 14.133/2021.

IV- DO PEDIDO.

Diante do exposto requer,

- a) Provimento do recurso para desclassificar a empresa ORLEANSTUR tendo em vista o flagrante descumprimento ao edital ao apresentar o envelope sem parte dos documentos de habilitação inclusive, ocasionando o retardamento do certame para lhe conceder prazo para apresentação. Também é motivo de desclassificação a proposta inexequível e a justificativa genérica.

Nestes termos,

Pede deferimento.

Brasília/DF, 23 de dezembro de 2024.

DF TURISMO E EVENTOS LTDA