



**TOMADA DE PREÇOS 02/2015 .
DECISÃO DE RECURSO INTERPOSTO**

A
AIRES TURISMO LTDA

Tendo em vista o recurso interposto por essa empresa em 24 de abril de 2015, face a decisão proferida pela Comissão de Licitação do CONFEF por inabilitação em sessão realizada em 22 de abril do corrente ano, trazemos abaixo nossa decisão:

I – Relatório

1. Trata-se de recurso interposto pela Empresa AIRES TURISMO LTDA, participante da Tomada de Preços nº 02/2015, por inconformidade com a decisão exarada no certame ocorrido dia 22 de abril do corrente ano, onde a Comissão de Licitação inabilitou-a.

1.1. A Tomada de Preços em questão objetiva a contratação de empresa para prestação, de forma contínua, dos serviços de cotação, reserva, emissão, marcação, remarcação, substituição e fornecimento de passagens aéreas nacionais e internacionais ou PTA (Autorização de Transporte de Passagens), por meio de atendimento remoto (e-mail e telefone) ou outro que venha a ser determinado pelo CONFEF.

1.2. A inabilitação ocorreu pelo fato da Recorrente ter enviado (via postal) a documentação constante do envelope A sem a rubrica do responsável pela licitante, em desconformidade com o item 8.11 do Edital da licitação em questão.

1.2.1. Além da Recorrente, também entregaram os envelopes para participação do certame as seguintes empresas: EUROPLUS VIAGENS E TURISMO LTDA-EPP, CNPJ 08.857.016/0001-27; ITS VIAGENS E TURISMO LTDA-EPP, CNPJ 03.667.498/0001-39; VOETUR TURISMO E REPRESENTAÇÕES LTDA., CNPJ 01.017.250/0001-05; FACTO TURIMOS LTDA-ME, CNPJ 14.807.420/0001-99; PROMOTIONAL TRAVEL VIAGENS E TURISMO LTDA, CNPJ 40.434.458/0001-73 e TITA EVENTOS EIRELI EPP, CNPJ 17.467.753/0001-04.

1.2.1.1. Das empresas supra relacionadas, foram habilitadas as empresas ITS VIAGENS E TURISMO LTDA-EPP e VOETUR TURISMO E REPRESENTAÇÕES LTDA; e inabilitadas as empresas EUROPLUS VIAGENS E TURISMO LTDA-EPP, com base no item 8.6 do edital, em razão de ter apresentado apenas dois atestados de capacidade técnica, FACTO TURIMOS LTDA-ME, com base no item 8.8 do edital, em razão de ter apresentado comprovação de que dispõe de terminais para reservas nas empresas aéreas em nome da Comitente-Consolidadora e não em seu próprio nome; PROMOTIONAL TRAVEL VIAGENS E TURISMO LTDA, com base no item 8.3.9 do edital, em razão de não ter apresentado os índices através de cálculo confirmado pelo responsável por sua contabilidade; TITA EVENTOS EIRELI EPP, com base no item 8.11 do edital, em razão da documentação apresentada não conter a rubrica do responsável pela licitante e AIRES TURISMO LTDA, com base no item 8.11 do edital, em razão da documentação apresentada não conter a rubrica do responsável pela licitante.



1.3. O recurso em questão foi enviado ao CONFEF em 24 de abril do corrente ano, tendo as demais empresas sido cientificadas do fato pelo CONFEF em 04/05/2015, através da Carta COM.LIC nº 004/2015.

1.3.1. As razões recursais ofertadas pela Recorrente declaram falta de observância da Comissão de Licitação do CONFEF ao princípio da razoabilidade, além de exigências desarrazoadas e inconstitucionais que desfavorecem a competição e impedem que tal objetivo seja alcançado.

1.4. As contrarrazões foram apresentadas pela empresa ITS Viagens e Turismo LTDA em 06 de maio de 2015 e pela empresa Voetur Turismo e Representações LTDA em 11 de maio de 2015.

1.4.1. As contrarrazões protocolizadas pelas Empresas mencionadas pugnam pela manutenção da decisão exarada pela Comissão de Licitação do CONFEF.

II – Fundamentação

2. Primeiramente, imperioso transcrever o que cita o item 8.11 do Edital da Tomada de Preços nº 02/2015:

“8. ENVELOPE “A” – DOCUMENTOS DE HABILITAÇÃO:

Para habilitação na licitação, as empresas interessadas deverão apresentar documentação relativa a:

8.1. Habilitação jurídica:

[...]

8.11. **Toda a documentação deverá conter a assinatura do Responsável pela Licitante na última folha e rubrica nas demais folhas.”** (negritos nossos)

3. Diz o art. 41 da Lei nº 8666/1993:

“Art. 41. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.”

4. Em sede de licitação pública essencial se torna a observância de todos os princípios a ela relacionados.

4.1. No entanto, de todos os princípios existentes o de maior relevância no que tange ao procedimento licitatório é o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, isso porque sua inobservância enseja nulidade do procedimento. Trata-se de princípio que se dirige tanto à Administração quanto aos licitantes, pois estes não podem deixar de atender aos requisitos do instrumento convocatório, seja ele o edital ou a carta-convite. A importância do instrumento convocatório está no fato de que quando a Administração estabelece, no edital ou na carta-convite, as condições para participação da licitação, estabelece também as cláusulas essenciais do futuro contrato e é com base nesses elementos que os candidatos apresentam suas propostas.



5. Ora, se o edital do certame em questão dispôs que a documentação apresentada no envelope "A" deveria conter a rubrica do responsável pela licitante em todas as folhas, não há que se discutir sobre a possibilidade de ausência da mesma, sob pena de serem burlados os princípios da licitação, em especial o da igualdade entre os licitantes.

5.1. Nesse sentido, versa Maria Sylvania Zanella Di Pietro¹:

"Quando a Administração estabelece, no edital ou na carta convite, as condições para participar da licitação e as cláusulas essenciais do futuro contrato, os interessados apresentarão suas propostas com base nesses elementos; ora, se for aceita proposta ou celebrado contrato com desrespeito às condições previamente estabelecidas, burladas estarão os princípios da licitação, em especial o da igualdade entre os licitantes, pois aquele que se prendeu aos termos do edital poderá ser prejudicado pela melhor proposta apresentada a outro licitante que os desrespeitou."

5.2. E assim é, simplesmente, porque o edital é ato normativo emanado pela Administração para disciplinar o processo licitatório. Sendo ato normativo expedido no exercício de competência legalmente atribuída, o instrumento convocatório encontra-se subordinado à lei e vincula, em observância recíproca, Administração e licitantes, que dele não podem se afastar, a não ser nas previsões que conflitem com regras e princípios superiores, pois se assim o fizerem, serão tidos por ilegais ou inconstitucionais.

6. Ademais, o certo é que a moralidade do ato administrativo, juntamente com a sua legalidade e finalidade, constituem pressupostos de validade, sem os quais toda atividade pública será ilegítima.

6.1. Administração legítima só é aquela que se reveste de legalidade e probidade administrativa no sentido de que, tanto atende às exigências da lei, como se conforma com os preceitos da instituição pública.

6.2. Sobre o tema versa José dos Santos Carvalho Filho²:

"Significa que toda e qualquer atividade administrativa deve ser autorizada por lei. Não o sendo, a atividade é ilícita.

Tal postulado, consagrado após séculos de evolução política, tem por origem mais próxima a criação do Estado de Direito, ou seja, do **Estado que deve respeitar as próprias leis que edita.**

O princípio "**implica subordinação completa do administrador à lei. Todos os agentes públicos, desde o que lhe ocupe a cúspide até o mais modesto deles, devem ser instrumentos de fiel e dócil realização das finalidades normativas**". Na clássica e feliz comparação de HELY LOPES MEIRELLES, enquanto os indivíduos no campo privado podem fazer tudo o que a lei não veda, o administrador público só pode atuar onde a lei autoriza." (negritos nossos)

6.3. Assinale, ainda, o que diz Maria Sylvania Zanella Di Pietro³:

¹ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito Administrativo* - 17ª edição - São Paulo: Editora Atlas - 2004 - pag. 308

² CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo* - 18ª edição - Rio de Janeiro: Editora Lumen Júris - 2007 - fls. 17

³ Obra citada, fls. 67/68



"É aqui que melhor se enquadra aquela idéia de que, na relação administrativa, a vontade da Administração Pública é que decorre da lei."

7. Como se depreende da doutrina e jurisprudência pátria, a expressa previsão de todos os requisitos no instrumento convocatório é um dos princípios basilares da licitação e que deve ser observado por ambas as partes, sob pena de nulidade.

7.1. Comungando com o supra citado, dispõe também o princípio trazido pela própria Recorrente, qual seja, a razoabilidade.

7.2. O princípio da razoabilidade, ao contrário da conotação dada pela Recorrente, é entendida como tudo que se considera possível **dentro dos limites legais**.

7.2.1. No caso em tela, como a regra editalícia determina que o requisito em tela deve ser exigido, assim, a inabilitação da Recorrente encontra-se dentro dos limites legais aceitáveis.

7.2.2. No ensinamento de José dos Santos Carvalho Filho⁴:

"Razoabilidade é a qualidade do que é razoável, ou seja, aquilo que se situa dentro de limites aceitáveis, ainda que os juízos de valor que provocaram a conduta possam dispor-se de forma um pouco diversa. Ora, o que é totalmente razoável para uns pode não os ser para outros. Mas, mesmo quando não o seja, é de reconhecer-se que a valoração se situou dentro dos limites dos *standards* de aceitabilidade. Dentro desse quadro, não pode o juiz controlar a conduta do administrador sob a mera alegação de que não a entendeu razoável. Não lhe é lícito substituir o juízo de valor do administrador pelo seu próprio, porque a isso se coloca o óbice da separação de funções, que rege as atividades estatais. Porém, isto sim, e até mesmo deverá, controlar os aspectos relativos à legalidade da conduta, ou seja, verificar se estão presentes os requisitos que a lei exige para a validade dos atos administrativos. Esse é o sentido que os Tribunais têm emprestado ao controle.

[...]

Com esses elementos, desejamos frisar que o princípio da razoabilidade tem que ser observado pela Administração à medida que sua conduta se apresente dentro dos padrões normais de aceitabilidade. Se atuar fora desses padrões, algum vício estará, sem dúvida, contaminando o comportamento estatal. **Significa dizer, por fim, que não pode existir violação ao referido princípio quando a conduta administrativa é inteiramente revestida de licitude.**

[...]

Assim, na esteira da doutrina mais autorizada e rechaçando algumas interpretações evidentemente radicais, exacerbadas e dissonantes do sistema constitucional vigente, é preciso lembrar que, **quando se pretender imputar à conduta administrativa a condição de ofensiva ao princípio da razoabilidade, terá que estar presente a idéia de que a ação é efetivamente e indiscutivelmente ilegal.** Inexiste, por conseguinte, conduta legal vulneradora do citado princípio: **ou a ação vulnera o princípio e é ilegal, ou,**

⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo* - 18ª edição - Rio de Janeiro: Editora Lumen Júris - 2007 - fls. 31 e 32



se não o ofende, há de ser qualificada como legal e inserida dentro das funções normais cometidas ao administrador público." (grifos e negritos nossos)

8. Em consonância com o acima exposto, trazemos alguns julgados sobre o tema:

"ADMINISTRATIVO. PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. PREGÃO. PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO EDITAL. REQUISITO DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA NÃO CUMPRIDO. DOCUMENTAÇÃO APRESENTADA DIFERENTE DA EXIGIDA.

1. A Corte de origem apreciou a demanda de modo suficiente, havendo se pronunciado acerca de todas as questões relevantes. É cediço que, quando o Tribunal a quo se pronuncia de forma clara e suficiente sobre a questão posta nos autos, não cabe falar em ofensa ao referidos dispositivos legais. Saliente-se, ademais, que o magistrado não está obrigado a rebater, um a um, os argumentos trazidos pela parte, desde que os fundamentos utilizados tenham sido suficientes para embasar a decisão, como de fato ocorreu na hipótese dos autos.

2. O Tribunal de origem entendeu de forma escorreita pela ausência de cumprimento do requisito editalício. Sabe-se que o procedimento licitatório é resguardado pelo princípio da vinculação ao edital; esta exigência é expressa no art. 41 da Lei n. 8.666/93. Tal artigo veda à Administração o descumprimento das normas contidas no edital. Sendo assim, se o edital prevê, conforme explicitado no acórdão recorrido (fl. 264), "a cópia autenticada da publicação no Diário Oficial da União do registro do alimento emitido pela Anvisa", este deve ser o documento apresentado para que o concorrente supra o requisito relativo à qualificação técnica. Seguindo tal raciocínio, se a empresa apresenta outra documentação - protocolo de pedido de renovação de registro - que não a requerida, não supre a exigência do edital.

3. Aceitar documentação para suprir determinado requisito, que não foi a solicitada, é privilegiar um concorrente em detrimento de outros, o que feriria o princípio da igualdade entre os licitantes.

4. Recurso especial não provido." (REsp 1178657 MG 2009/0125604-6, STJ, Segunda Turma, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, julg. 21/09/2010, public. Dje 08/10/2010)

"LICITAÇÃO. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO EDITAL.

Não é possível à Administração utilizar-se do princípio da razoabilidade, desprezando o princípio da vinculação ao edital, deixando de exigir alguns documentos estipulados no edital como obrigatórios para fins de habilitação." (AMS 8872 SC 2007.72.00.008872-0, TRF4, Quarta Turma, Rel. Des. Federal Edgard Antônio Lippmann Júnior, julg. 18/06/2008, public. D.E. 30/06/2008)

"PROCESSO CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. LICITAÇÃO. PRINCÍPIO DA ISONOMIA E DA VINCULAÇÃO AO EDITAL.

1. É patente que o equipamento oferecido pela arrematante não atende à exigência editalícia no critério cópia, eis que apenas realiza 7 cópias por minuto, enquanto o edital exige 20 no mesmo tempo.

2. Trata-se, entre outros, do princípio da vinculação ao edital garantidor do princípio da isonomia, que é respeitado em nossos tribunais.



3: Agravo de Instrumento da autora provido." (AG 16778 DF 0016778-31.2010.4.01.0000, TRF1, Quinta Turma, Rel. Des. Federal Selene Maria de Almeida, julg. 18/08/2010, public. e-DJF1 p.117 de 17/09/2010)

"ADMINISTRATIVO E MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. CRITÉRIO DO MENOR PREÇO. DESCUMPRIMENTO DE CLÁUSULA EDITALÍCIA. DESCLASSIFICAÇÃO DE LICITANTE. PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO EDITAL.

1. Se a licitante descumpra norma fixada no edital, não comprovando a sua regularidade perante o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores, correta a sua desclassificação do certame, eis que agiu a Administração em estrita consonância com o princípio da vinculação ao edital.

2. Apelação desprovida.

3. Sentença confirmada." (AMS 13420 GO 2006.35.00.013420-0, TRF1, Sexta Turma, Rel. Des. Federal Daniel Paes Ribeiro, julg. 19/11/2007, public. 14/01/2008 DJ p.992)

"AGRAVO DE INSTRUMENTO - MANDADO DE SEGURANÇA - LICITAÇÃO - CONCORRÊNCIA - CONCESSÃO DE LIMINAR PARA FINS DE MANUTENÇÃO DA AGRAVADA NO CERTAME - PEDIDO DE REFORMA - CABIMENTO - DESCUMPRIMENTO DE REGRA EDITALÍCIA VERIFICADO - EDITAL QUE PREVÊ A NECESSIDADE DE PRODUÇÃO DE PLANILHAS DE PREÇO UNITÁRIO DE SERVIÇOS E MATERIAIS - AUSÊNCIA DE APRESENTAÇÃO DAS MESMAS - DESCLASSIFICAÇÃO DO CERTAME DEVIDA - VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO EDITAL - DECISÃO SINGULAR REFORMADA - RECURSO PROVIDO.

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 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." (AI 8834482 PR 883448-2, TJPR, 4ª Câmara Cível, Rel. Regina Afonso Portes, julg. 19/06/2012)

"CIVIL - APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO DECLARATÓRIA DE NULIDADE DE ATO ADMINISTRATIVO - SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA - ACERTO - PROCEDIMENTO LICITATÓRIO PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS - PONTUAÇÃO - NÚMERO DE AÇÕES PATROCINADAS - EXIGÊNCIA DE CERTIDÃO COM CARIMBO IDENTIFICADOR DO SERVENTUÁRIO DA JUSTIÇA - VALIDADE - ATENDIMENTO AO PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO EDITAL - APELO NÃO PROVIDO - DECISÃO UNÂNIME." (APL 1158183720098170001 PE 0115818-37.2009.8.17.0001, TJPE, 6ª Câmara Cível, Rel. Des. José Carlos Patriota Malta, julg. 21/08/2012, public. 161)

"APELAÇÃO CÍVEL. MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. PRELIMINARES DE JULGAMENTO "ULTRA PETITA" E PRECLUSÃO AFASTADAS. MODALIDADE CONCORRÊNCIA. IMPOSSIBILIDADE DE ADJUDICAÇÃO DE LICITANTE QUE NÃO CUMPRIU COM AS EXIGÊNCIAS DO CERTAME. PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO EDITAL. NULIDADE DO PROCESSO LICITATÓRIO. SENTENÇA MANTIDA. RECURSO DESPROVIDO." (MS 150247 SC 2009.015024-7, TJSC, 4ª Câmara de Direito Público, Rel. Cláudio Barreto Dutra, julg. 26/09/2011)



9. Ressalta-se ainda que outro princípio foi observado no citado processo licitatório, qual seja, o princípio da publicidade que exige a ampla divulgação dos atos praticados pela Administração Pública, exceto as hipóteses de sigilo previstas em lei.

9.1. Tendo em vista que houve a publicidade do edital (quando da publicação em Diário Oficial, jornal de grande circulação e veiculação em nosso portal eletrônico), tal princípio foi cumprido.

9.2. Nesse sentido ensina José dos Santos Carvalho Filho⁵:

"Indica que os atos da Administração devem merecer a mais ampla divulgação possível entre os administrados, e isso porque constitui fundamento do princípio propiciar-lhes a possibilidade de controlar a legitimidade da conduta dos agentes administrativos. Só com a transparência desta conduta é que poderão os indivíduos aquilatar a legalidade ou não dos atos e o grau de eficiência de que se revestem.

É para observar esse princípio que os atos administrativos são publicados em órgãos de imprensa ou afixados em determinado local das repartições administrativas. O que importa, com efeito, é dar a eles maior publicidade, porque somente em raríssimas hipóteses se admite o sigilo da administração.

Por fim, é importante que não se deixe de fora que o registro de que ao princípio da publicidade devem submeter-se todas as pessoas administrativas, quer as que constituem as próprias pessoas estatais, quer aquelas outras que, mesmo sendo privadas integram o quadro da Administração Pública, como é o caso das entidades paraestatais (empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas)."

10. Trazemos ainda a baila o princípio da impessoalidade que objetiva a igualdade de tratamento que a Administração deve dispensar aos administrados que se encontrem em idêntica situação jurídica.

10.1. Ora, a partir de tal premissa, o desejo impositivo da Recorrente no sentido de aceitarmos a documentação em dissonância com a regra editalícia violaria frontalmente tal princípio. Pois com tal aceitação, a igualdade de tratamento entre os Licitantes não seria aplicada, sendo privilegiada a Recorrente.

10.2. Segundo José dos Santos Carvalho Filho⁶:

"Para que haja verdadeira impessoalidade, deve a Administração voltar-se exclusivamente para o interesse público, e não para o privado, vedando-se, em consequência, sejam favorecidos alguns indivíduos em detrimento de outros. Aqui reflete a aplicação do conhecido princípio da finalidade, sempre estampado na obra dos tratadistas da matéria, segundo o qual o alvo a ser alcançado pela Administração é somente o interesse público, e não se alcança o interesse público se for perseguido o interesse particular, porquanto haverá nesse caso sempre uma atuação discriminatória." (negritos nossos)

⁵ Ob. Citada, fls. 21/22

⁶ Ob. Citada, fls. 17

11. Ademais, deve-se destacar que os argumentos trazidos pela Recorrente no recurso da decisão prolatada, deveria ter sido trazido em sede de impugnação ao edital, o que não ocorreu.

11.1. Dado ao fato do prazo de impugnação ter decaído e nenhuma petição ter sido apresentada, presumem-se aceitas todas as exigências ali contidas.

11.2. Corroborando o acima exposto, dispôs o Tribunal de Justiça do Rio Grande Sul, quando proferiu o seguinte acórdão:

"AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO ADMINISTRATIVO. CARRIS. LICITAÇÃO. CONCORRÊNCIA. CONTRATAÇÃO DE ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA. PRINCÍPIOS DA VINCULAÇÃO AO EDITAL E DA IGUALDADE.

O instrumento convocatório de licitação não impugnado é soberano, vinculando não apenas os licitantes, mas principalmente a Administração Pública. Análise de titulação na etapa técnica que não segue exatamente o previsto em errata do edital fere os princípios da vinculação e da igualdade entre os licitantes." (AI 70043452416 RS, TJRS, 2ª Câmara Cível, Rel. Almir Porto da Rocha Filho, julg. 10/08/2011, public. Diário da Justiça do dia 22/08/2011)

12. Além disso, observando o princípio da indisponibilidade do interesse público -que parte da premissa de que todos os cuidados exigidos para os bens e interesses públicos trazem benefícios para a própria coletividade-, sem a devida rubrica na documentação enviada via postal (e diga-se, sem a presença do representante da Licitante na sessão), não tem como a Comissão de Licitação certificar-se de que a documentação ali recebida, de fato, foi a remetida pelo representante da Licitante.

13. Logo, a apresentação da documentação apresentada sem a rubrica do representante da Licitante em todas as folhas, não parece suficiente para satisfazer a exigência do instrumento convocatório.

III - Decisão

Pelos motivos acima expostos, nego provimento ao recurso, mantendo a decisão proferida pela Comissão de Licitação do CONFEF durante a sessão de 22 de abril de 2015.

Rio de Janeiro, 12 de maio de 2015.



Jorge Steinhilber
Presidente
CREF.000002-G/RJ