



Conselho Federal de Educação Física

**CONCORRÊNCIA 01/2016
DECISÃO DE RECURSO INTERPOSTO**

A Empresa
TITA EVENTOS EIRELLI – EPP

Tendo em vista o recurso interposto por essa empresa em 18 de abril de 2016, face a decisão proferida pela Comissão de Licitação do CONFEF por inabilitação em sessão realizada em 07 de abril do corrente ano, trazemos abaixo nossa decisão:

I – Relatório

1. Trata-se de recurso interposto pela Empresa TITA EVENTOS EIRELLI – EPP, participante da Concorrência nº 01/2016, por inconformidade com a decisão exarada no certame ocorrido dia 07 de abril do corrente ano, onde a Comissão de Licitação inabilitou-a.

1.1. A Concorrência 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 não ter apresentado a certidão negativa da dívida ativa do Estado do Rio Grande do Sul e do Município de Porto Alegre, localidade da sede da Licitante, em desconformidade com o item 8.3.2 do Edital da licitação em questão e falta de comprovação de que a agência de viagem e/ou empresa de turismo dispõe de terminais para reservas nas empresas aéreas pelas quais é autorizada a comercializar passagens em seus nomes, ou de meios de efetivação da reserva através de outros sistemas, requisito do item 8.8 do Edital.

1.2.1. Além da Recorrente, também entregaram os envelopes para participação do certame as seguintes empresas: ITS CORPORATE TRAVEL VIAGENS E TURISMO LTDA-EPP - inscrita no CNPJ sob o nº 04.371.782/0001-26, P&P TURISMO LTDA-EPP - inscrita no CNPJ sob o nº 06.955.770/0001-74, AIRES TURISMO LTDA-EPP - inscrita no CNPJ sob o nº 06.064.175/0001-49, SELFECORP VIAGENS CORPORATIVAS LTDA-ME - inscrita no CNPJ sob o nº 74.357.443/0001-70, POLI-CIDADES VIAGENS E TURISMO LTDA - inscrita no CNPJ sob o nº 13.192.159/0001-05 e PROPAG TURISMO LTDA-EPP, inscrita no CNPJ sob o nº 13.353.495/0001-84.

1.2.1.1. Das empresas supra relacionadas, foram habilitadas as empresas ITS CORPORATE TRAVEL VIAGENS E TURISMO LTDA-EPP, P&P TURISMO LTDA-EPP e AIRES TURISMO LTDA-EPP e inabilitadas as empresas TITA EVENTOS EIRELLI-EPP, por descumprimento dos itens 8.3.2 (ausência de certidões negativas da dívida ativa do Estado e Município) e 8.8; SELFECORP VIAGENS CORPORATIVAS LTDA-ME, por descumprimento do item 8.3.2 (ausência da certidão negativa da dívida ativa do Município); POLI-CIDADES VIAGENS E TURISMO LTDA, por descumprimento dos itens 8.3.2, 8.3.3, 8.3.5, 8.3.9, 8.6, 8.7 e 8.8 e PROPAG TURISMO LTDA-EPP, por descumprimento do item 8.3.2 (ausência de certidões negativas da dívida ativa do Estado e da Fazenda Municipal).



Conselho Federal de Educação Física

1.3. O recurso em questão foi enviado ao CONFEF em 18 de abril do corrente ano, tendo as demais empresas sido cientificadas do fato pelo CONFEF na mesma data, através da Carta COM.LIC nº 003/2016 (ITS CORPORATE TRAVEL VIAGENS E TURISMO LTDA-EPP), Carta COM.LIC nº 004/2016 (P&P TURISMO LTDA-EPP), Carta COM.LIC nº 005/2016 (AIRES TURISMO LTDA-EPP), Carta COM.LIC nº 006/2016 (SELFECORP VIAGENS CORPORATIVAS LTDA-ME), Carta COM.LIC nº 007/2016 (POLI-CIDADES VIAGENS E TURISMO LTDA), Carta COM.LIC nº 008/2016 (PROPAG TURISMO LTDA-EPP).

1.3.1. As razões recursais ofertadas pela Recorrente declaram que o Estado do Rio Grande do Sul e o Município de Porto Alegre não emitem certidões de dívida ativa. Para tanto, anexou comprovação dos fatos extraídas dos portais do Governo do Rio Grande do Sul e do Município de Porto Alegre.

1.3.1.1. Argumentaram ainda que declararam formalmente possuírem terminais para reserva e anexaram contrato com a consolidadora SKY TEAM, onde consta que a mesma utiliza sistema da SKY TEAM, consoante cláusula 2.1 do contrato.

1.4. As contrarrazões foram apresentadas pela empresa P&P TURISMO LTDA ME em 26 de abril de 2016.

1.4.1. As contrarrazões protocolizadas pela Empresa mencionada pugnam pela manutenção da decisão exarada pela Comissão de Licitação do CONFEF.

II – Fundamentação

2. Primeiramente, imperioso transcrever o que citam os subitens 8.3.2 e 8.8, ambos do do Edital da Concorrência nº 01/2016:

"8. ENVELOPE "A" – DOCUMENTOS DE HABILITAÇÃO:

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

[...]

8.3.2. Certidões de regularidade Estadual (Certidão Negativa de Débitos da Secretaria Estadual de Fazenda e Certidão Negativa de Débitos em Dívida Ativa da Procuradoria Geral do Estado) e Certidões de regularidade Municipal (Certidão Negativa de Débitos da Secretaria Municipal de Fazenda e Certidão Negativa de Débitos em Dívida Ativa da Procuradoria Geral do Município), relativas à sede do Licitante;

[...]

8.8. Comprovação de que a agência de viagem e/ou empresa de turismo dispõe de terminais para reservas nas empresas aéreas pelas quais é autorizada a comercializar passagens em seus nomes, ou de meios de efetivação da reserva através de outros sistemas;"

3. A moralidade do ato administrativo, juntamente com a sua legalidade e finalidade, constituem pressupostos de validade, sem os quais toda atividade pública seria ilegítima.



4. Ademais, há de se observar a razoabilidade do ato emanado pela Comissão de Licitação durante a sessão de 07/04/2016. Pelo princípio da razoabilidade, há de se aceitar tudo que se considerar possível **dentro dos limites legais**.

5. No caso em tela, especificamente em relação ao subitem 8.3.2. do edital, apesar da regra editalícia determinar a apresentação da certidão de dívida ativa do Estado e Município da sede da Licitante, tanto o Estado quanto o Município não exaram tal certidão, conforme documentos apresentados.

5.1.1. Assim, concernente ao subitem 8.3.2, não se pode penalizar a Licitante por ato que ela não deu causa, ou seja, pela inexistência da documentação naquele Estado e naquele Município.

5.1.2. No ensinamento de José dos Santos Carvalho Filho¹:

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

6. Concernente ao subitem 8.8 do edital a regra editalícia determinou que fosse comprovado que a Licitante dispõe de terminais para reservas nas empresas aéreas pelas quais é autorizada a comercializar passagens em seus nomes, ou de meios de efetivação da reserva através de outros sistemas.

¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo* - 18ª edição – Rio de Janeiro: Editora Lumen Júris – 2007 - fls. 31 e 32



6.1. A Recorrente não comprovou dispor de tais terminais, posto que a simples declaração exarada pela mesma não é meio hábil para a comprovação requerida.

6.2. O simples contrato de consolidação firmado entre a Recorrente a empresa Sky Team não comprova que a mesma dispõe dos terminais de reserva em comento, mas tão somente ratifica a possibilidade de utilização de tais terminais pela empresa Consolidada.

6.2.1. Não há nos autos do processo licitatório a validação de que a empresa Consolidadora dispõe de tais terminais para uso da empresa Consolidada, ora Recorrente.

6.2.2. Para a efetiva comprovação de que trata o subitem 8.8 do edital, necessário faria que a Recorrente apresentasse documento atestando que a empresa consolidadora dispõe de tais terminais.

6.3. Apenas para referendar, todas as demais empresas Licitantes apresentaram declaração das empresas fornecedoras dos sistemas de instalação dos terminais de reserva e venda de passagens aéreas ratificando que as mesmas possuem terminais de reserva e venda de passagens aéreas.

6.3.1. Inclusive uma das Licitantes apresentou o documento supramencionado em nome da empresa Consolidadora.

6.3.2. Tal fato demonstra que tal comprovação é possível, até porque a Recorrente não se valeu de demonstrar o contrário.

7. Ora, se o edital do certame em questão dispôs que as Licitantes deveriam apresentar comprovação de que dispunham de terminais de reserva de passagens aéreas, 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.

7.1. Nesse sentido, versa Maria Sylvia Zanella Di Pietro²:

“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.”

7.2. E assim é, simplesmente, porque o edital é ato normativo exarado 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 conflitam com regras e princípios superiores, pois se assim o fizerem, serão tidos por ilegais ou inconstitucionais.

² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo* - 17ª edição - São Paulo: Editora Atlas – 2004 - pag. 308



7.3. 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.

7.4. 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.



Conselho Federal de Educação Física

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)



Conselho Federal de Educação Física

8. A Administração Pública nunca deve perder de vista a legalidade de seus atos, e uma vez realizado qualquer ato eivado de vícios, tem a mesma obrigação de revê-los a fim de não causar danos.

8.1. Sobre o tema dispõe Williams Mello da Silva de Oliveira e José Maria Pinheiro Madeira³:

“Assim, pode a Administração anular os atos ilegais (eivados de vícios) e revogar os atos tidos como legais, mas que, por motivo de conveniência e oportunidade, não interessem mais para a Administração.”

8.2. Desta forma, cabe ao CONFEF, uma vez verificado algum vício ou inconsistência de seus atos, revê-los.

9. Apenas para referendar, imperioso abordar a discricionariedade da Administração Pública, no ensinamento de José dos Santos Carvalho Filho⁴:

“A liberdade da escolha dos critérios de conveniência e oportunidade não se coaduna com a atuação fora dos limites da lei.

Enquanto atua nos limites da lei, que admite a escolha segundo aqueles critérios, o agente exerce a função com discricionariedade, e sua conduta se caracteriza como inteiramente legítima.

Ocorre que algumas vezes o agente, a pretexto de agir discricionariamente, se conduz fora dos limites da lei ou em direta ofensa a esta. Aqui comete arbitrariedade, conduta ilegítima e suscetível de controle de legalidade. Neste ponto se situa a linha diferencial entre ambas: não há discricionariedade *contra legem*”.

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 Filho⁵:

“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

³ MADEIRA, José Maria Pinheiro; OLIVEIRA, Williams Mello da Silva de. *Direito Administrativo para Universitários* - Rio de Janeiro: América Jurídica – 2006 - fls. 14

⁴ Obra citada, fls. 43

⁵ Ob. Citada, fls. 17



Conselho Federal de Educação Física

não se alcança o interesse público se for perseguido o interesse particular, porquanto haverá nesse caso sempre uma atuação discriminatória." (negritos nossos)

11. Desta forma, em relação à documentação do subitem 8.3.2, em razão da Recorrente não ter dado causa a falta de apresentação da documentação -posto que conforme comprovado nas razões recursais (o que não foi feito durante a sessão de abertura dos envelopes A), as referidas certidões inexistem naquele Estado e Município-, não há razão para inabilitação da mesma. Todavia, em relação ao subitem 8.8 do edital, não merece prosperar o Recurso apresentado, pois o contrato de consolidação e a declaração emitida pela própria empresa Consolidada não são suficientes para satisfazer a exigência do instrumento convocatório.

III – Decisão

Pelos motivos acima expostos, conhecemos do recurso para dar parcial provimento ao mesmo, aceitando apenas as razões referentes ao subitem 8.3.2 e mantendo a decisão proferida pela Comissão de Licitação do CONFEF durante a sessão de 07 de abril de 2016, por não aceitar as razões concernentes ao subitem 8.8.

Para tanto, mantenha-se a inabilitação da empresa TITA EVENTOS EIRELLI – EPP.

Rio de Janeiro, 29 de abril de 2016.

Jorge Steinhilber
Presidente
CREF 000002-G/RJ