



## JULGAMENTO DE RECURSO ADMINISTRATIVO PREGÃO ELETRÔNICO N° 90.003/2025

Processo nº 00196.003450/2024-90

### 1. INTRODUÇÃO

1.1. Trata-se do Recurso Administrativo interposto pela licitante **WEBTRIP AGENCIA DE VIAGENS E TURISMO LTDA.** (CNPJ nº 07.340.993/0001-90), em razão da decisão do Pregoeiro que declarou vencedora do certame a empresa **R MORAES AGENCIA DE TURISMO LTDA.** (CNPJ nº 06.955.770/0001-74), no Pregão Eletrônico nº 90.003/2025, que tem como objeto a contratação de serviço de agenciamento de viagens para aquisição de passagens aéreas nacionais e internacionais, passagens terrestres nacionais e internacionais, compreendendo os serviços de cotação, reserva, marcação de assento, emissão, alteração e cancelamento de passagem, bem como serviços correlatos para atender às necessidades do Cofen.

### 2. DA TEMPESTIVIDADE

2.1. Nos termos do subitem 10.2 do Edital do Pregão Eletrônico nº 90.003/2025 (SEI nº 0589796), regido pelo artigo 165 da Lei nº 14.133 de 2021, é de 3 (três) dias úteis o prazo para interposição de Recurso referente ao julgamento das propostas, à habilitação ou inabilitação de licitantes, à anulação ou revogação da licitação, contados da data da intimação ou de lavratura da ata. Considerando que o Recurso foi apresentado dentro do prazo estipulado pelo sistema, qual seja 07/03/2025, tem-se como tempestivo o documento (SEI nº 0643250, nº 0647233, nº 0647234).

2.2. No mesmo sentido, conforme preconiza o subitem 10.7 do Edital do Pregão Eletrônico nº 90.003/2025 (SEI nº 0589796), regido pelo artigo 165 da Lei nº 14.133 de 2021, é de 3 (três) dias úteis o prazo para apresentação das Contrarrazões ao Recurso, contados da data da intimação ou da divulgação da interposição do Recurso. Considerando que as Contrarrazões foram apresentadas dentro do prazo estipulado pelo sistema, qual seja 12/03/2025, tem-se como tempestivo o documento (SEI nº 0643250, nº 0647238, nº 0647244).

2.3. Neste passo, analisou-se o mérito das argumentações apresentadas pela Recorrente e pela Recorrida. Vale ressaltar que os prazos de interposição das razões foram informados via sistema, conforme expresso no cronograma de prazo recursal (documentos SEI nº 0643250), em acordo com o item 10 do instrumento convocatório.

### 3. DAS RAZÕES DO RECURSO

3.1. De acordo com o prazo fixado pelo site do Comprasnet, a licitante **WEBTRIP AGENCIA DE VIAGENS E TURISMO LTDA.** enviou as razões de seu Recurso, conforme exposto no documento SEI nº 0647234, alegando em epítome:

"(...)

#### I – DOS FATOS E FUNDAMENTOS

A empresa WEBTRIP participou do Pregão Eletrônico nº 90002/2024, que teve início em 25/02/2025 às 09h00 no portal ComprasNet e durante o certame, a empresa foi surpreendida ao visualizar que a

disputa foi encerrada, visto a má aplicação do critério de desempate disposto no art. 60, §1º, I da Lei 14.133/2021, que trata da regionalidade.

## II – DAS RAZÕES DE RECURSO

O edital estabelece claramente a utilização do art. 60, parágrafo 1º, inciso I da Lei nº 14.133/2021 no subitem 5.16.2.1, contudo, há regulamentação para tal, conforme será visto abaixo:

### A) DA APLICAÇÃO DO CRITÉRIO DE DESEMPATE

A comissão de licitação realizou o desempate através do uso do art. 60 para o certame em epígrafe com base na Lei 14.133/2021, e aplicou a seu entendimento o inciso I do §1º da referida lei, que diz expressamente:

“Art. 60. Em caso de empate entre duas ou mais propostas, serão utilizados os seguintes critérios de desempate, nesta ordem:

§ 1º Em igualdade de condições, se não houver desempate, será assegurada preferência, sucessivamente, aos bens e serviços produzidos ou prestados por:

I - empresas estabelecidas no território do Estado ou do Distrito Federal do órgão ou entidade da Administração Pública estadual ou distrital licitante ou, no caso de licitação realizada por órgão ou entidade de Município, no território do Estado em que este se localize; [...]”.

(...)

Recentemente, o Tribunal de Contas da União (TCU) ressaltou a necessidade de uma interpretação cuidadosa do art. 60, §1º, inciso I, da Lei Federal 14.133/2021, através do Processo TC 039.581/2023-3, que originou o Acórdão 723/2024.

(...)

Ou seja, o órgão federal não deve se utilizar do critério de regionalidade estabelecido no art. 60, §1º, I da Lei 14.133/2021, dessa forma, afetando diretamente todas as empresas que foram desclassificadas pela aplicação errônea deste critério.

O CONSELHO FEDERAL DE ENFERMAGEM, por estar vinculada à esfera federal, mesmo que esteja localizada geograficamente no Distrito Federal, não poderá desempatar o certame com base no supracitado critério.

(...)

### B) DO SORTEIO PELA PLATAFORMA DO COMPRASNET

A plataforma do Comprasnet realiza sorteio automaticamente e coloca todas as empresas do estado ou neste caso do Distrito Federal do órgão como primeiras colocadas.

A posição das empresas de mesmo valor vem após a colocação das empresas desclassificadas, sorteando as outras empresas de forma aleatória, conforme identificado na ordem de classificação no certame abaixo:

[imagens]

Houveram diversas empresas que declararam ser do Distrito Federal, somente após a classificação delas é que ocorre a classificação das demais empresas, pois o sistema utiliza o critério de regionalidade (art. 60, §1º, I da Lei 14.133/2021) como desempate automático.

*Dessa forma, o COFEN está utilizando o critério de regionalidade, mesmo que de forma indireta, para que isso não ocorra, o sorteio deve ser entre TODAS as empresas que estiverem aptas com sua habilitação e proposta.*

### C) DO PRINCÍPIO DA COMPETITIVIDADE

O princípio da competitividade é de extrema importância, tanto para a Administração Pública que garante a seleção do fornecedor mais vantajoso, quanto para os licitantes, que sabem que seu direito na licitação estará garantido.

Com o ocorrido, o direito de competitividade da empresa foi frustrado, pois além da recorrente, todas as outras empresas que participaram do certame, não obtiveram a oportunidade de provar sua idoneidade perante o Pregoeiro e a Comissão de Licitação.

A redução no número de participantes afeta diretamente a qualidade e a economia das propostas apresentadas. Com menos concorrentes, há menor pressão para oferecer melhores preços e condições, o que pode levar a contratações menos vantajosas para o erário. A competitividade é essencial para garantir que o processo licitatório seja justo, transparente e eficiente, proporcionando as melhores condições para a administração pública e, em última análise, para a sociedade.

Logo, essa e outras empresas foram prejudicadas pelo uso do critério de desempate da regionalidade, mesmo que de forma indireta, visto o sorteio realizado pelo sistema Comprasnet. Dessa forma, a competitividade entre os licitantes foi comprometida, uma vez que a empresa não recebeu a oportunidade adequada.

Portanto, conforme argumentos expostos acima, é errônea e prejudicial a interpretação aplicada ao pregão, de forma que incorre em vício processual, afetando a todos os envolvidos, inclusive o estimado Conselho que não conseguirá obter a melhor vantajosidade, fato que contraria os pilares que cerceiam o procedimento licitatório.

#### **D) DO PRINCÍPIO DA AUTOTUTELA**

Bem sabemos que cabe a autoridade competente o poder de exercer o Princípio da Autotutela da Administração Pública, a qual tem o dever de rever seus próprios atos contrários às normas legais, porque deles não se originam direitos, nos termos em que consagrado o entendimento das Súmulas 346 e 473 do STF.

(...)

Dessa forma, constatada pelo Pregoeiro a irregularidade cometida, este tem o dever de anular/revogar o ato irregular, qual seja no presente caso, o aceite de proposta divergente do preconizado pelo Instrumento Convocatório, ou seja, possui o dever de retornar à fase anterior e realizar sorteio em conformidade com o edital e o trâmite regular da licitação.

(...)

#### **II – DOS PEDIDOS E REQUERIMENTOS**

Diante dos argumentos apresentados, requeremos respeitosamente a essa ilustre Comissão de Licitação que:

- a) Reconsidere a decisão de manter o resultado do pregão atual, levando em conta a as falhas na aplicabilidade do critério de desempate, conforme exposto acima;
- b) Retorne ao ato anterior à classificação da empresa vencedora, garantindo que todas as etapas subsequentes sejam conduzidas de acordo com os princípios da competitividade e da transparência, de modo a não prejudicar nenhum licitante e assegurar a justiça e a lisura do processo licitatório;
- c) A revogação do certame, visto o vício insanável pela utilização do critério de regionalidade para desempate.

(...)"

## **4. DAS CONTRARRAZÕES**

4.1. A licitante **R MORAES AGENCIA DE TURISMO LTDA.**, ao contestar o recurso interposto pela **WEBTRIP AGENCIA DE VIAGENS E TURISMO LTDA.**, nas suas Contrarrazões, juntadas ao documento SEI nº 0647244, apresentou os seguintes argumentos:

"(...)

#### **I. DOS FATOS**

(...)

2. Interessada em adjudicar o objeto licitado, a Contrarrazoante, após análise das disposições editalícias, apresentou, na forma do exigida, proposta para os serviços licitados. Da apresentação das propostas, algumas licitantes remaneceram empatadas, entre elas a Recorrida.

3. Procedida aplicação dos critérios de desempate, e, permanecendo a existência de propostas empatadas, o Ilmo. Pregoeiro efetuou sorteio, na forma do Item 6.21 do Edital.

4. Com o desempate, a Recorrida sagrou-se vencedora. Irresignada, a WEBTRIP apresentou intenção de recurso alegando irregularidade na condução do certame.

5. Nas suas razões, a Recorrente defendeu que o Ilmo. Pregoeiro aplicou erroneamente o critério de desempate de regionalidade por se tratar de órgão federal e, conseqüentemente, feriu o princípio da competitividade.

6. Os argumentos, todavia, não procedem, conforme passa a Recorrida a expor.

#### **II. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS PARA O DESPROVIMENTO DO RECURSO**

7. De início, é de extrema importância defender a justa condução do certame, contrapondo-se aos argumentos da Recorrente de que houve ilegalidade na gestão do processo licitatório. O Ilmo. Pregoeiro nada mais fez do que cumprir sua obrigação: aplicar as normas legais e editalícias, não sendo possível depreender do exame dos atos licitatórios quaisquer evidências de irregularidades.

#### **ii.a. Da correta aplicação dos critérios estabelecidos no Edital**

(...)

10. Ocorre que, ao entender da Recorrente, o caso não é de aplicação do art. 60, §1º, I da norma, em razão de se tratar de órgão licitante federal. A regionalidade, portanto, estaria impossibilitada para utilização de critério de desempate.

11. Contudo, o desempate foi realizado por sorteio do sistema eletrônico indicado, o qual foi amplamente anunciado no Edital e, em momento algum, impugnado pela Recorrente.

12. Se a Recorrente não concordasse com o sistema adotado, deveria ter apresentado sua irrisignação previamente. Contudo, esperou ver se não se beneficiaria para, então, recorrer da decisão.

13. Ainda assim, como se vê, a Lei nº 5.905/1973, ao criar o Conselho Federal de Enfermagem, dispõe, em seu art. 3º, que sua sede será no Distrito Federal.

14. O Ilmo. Pregoeiro respeitou, integralmente, a vinculação do COFEN ao Distrito Federal. Embora seja um órgão federal, o COFEN possui sede e jurisdição administrativa no Distrito Federal, enquadrando-se na regra do inciso I do §1º do artigo 60 da Lei nº 14.133/2021.

15. Portanto, ainda que não fosse aplicado o sorteio – como prevê o Item 6.21 do Edital – fato é que seria legítima a utilização do critério de regionalidade para favorecer empresas locais, promovendo o desenvolvimento econômico regional e a eficiência administrativa.

16. Dessa forma, estando o órgão vinculado ao instrumento convocatório e ao sistema escolhido, não é possível a adoção de critérios diversos dos aplicados no caso, razão pela qual deve ser julgado desprovido o recurso.

#### **ii.b. Da observância aos princípios da vinculação ao instrumento convocatório, isonomia e competitividade – Art. 5º da Lei nº 14.133/21**

17. Ao contrário do que faz crer a Recorrente, o Pregoeiro, norteado pelos princípios da isonomia, do julgamento objetivo, da legalidade e da vinculação ao instrumento convocatório, aplicou o sorteio sem restringir-se à primeira classificação.

(...)

22. No presente caso, o Edital previu (i) a aplicação do critério de regionalidade ao caso, bem como (ii) o sorteio como critério de desempate. Dessa forma, a condução do certame seguiu rigorosamente as regras editalícias, em conformidade com o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, assegurando a competitividade e a isonomia, sendo o desprovimento do presente recurso medida que se impõe.

### **III. DOS PEDIDOS**

Diante do exposto, REQUER o recebimento destas contrarrazões e, ao final à vista dos fundamentos aqui expostos e da juridicidade da decisão atacada, seja negado provimento ao recurso manejado pela Recorrente.

(...)"

## **5. DA ANÁLISE DO MÉRITO**

5.1. Preliminarmente, registramos que o processo licitatório do pregão eletrônico nº 90.003/2025 é regido pela Lei nº 14.133/2021, aplicável ao objeto do certame em apreço.

5.2. É imperioso ressaltar que todos os julgados da Administração Pública estão embasados nos princípios insculpidos no art. 5º da Lei nº 14.133/21, conforme segue:

*"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 (...)" (Grifos nossos).

5.3. Após criteriosa análise do Recurso apresentado pela licitante **WEBTRIP AGENCIA DE VIAGENS E TURISMO LTDA.**, bem como das Contrarrazões elaboradas pela licitante **R MORAES AGENCIA DE TURISMO LTDA.**, levando-se em consideração a legislação vigente, os princípios administrativos e demais normas que regem o procedimento licitatório, entende-se que:

5.3.1. A Recorrente alega em seu Recurso, sinteticamente: a) que não houve a correta aplicação do critério de desempate quanto ao que dispõe o artigo 60, §1º, inciso I, da Lei nº 14.133/2025; e b) que o princípio da competitividade restou frustrado.

5.3.2. A Recorrida aduz em suas Contrarrazões, resumidamente: a) que os critérios de desempate estabelecidos no Edital e na legislação foram corretamente aplicados; e b) que foram respeitados os princípios da vinculação ao instrumento convocatório, da isonomia e da competitividade.

5.4. Preliminarmente, revela-se que a controvérsia cinge no critério de desempate estabelecido no artigo 60, §1º, inciso I, da Lei nº 14.133/2025, o qual dispõe:

Art. 60. Em caso de empate entre duas ou mais propostas, serão utilizados os seguintes critérios de desempate, nesta ordem:

[...]

§ 1º Em igualdade de condições, se não houver desempate, será assegurada preferência, sucessivamente, aos bens e serviços produzidos ou prestados por:

I - empresas estabelecidas no território do Estado ou do Distrito Federal do órgão ou entidade da Administração Pública estadual ou distrital licitante ou, no caso de licitação realizada por órgão ou entidade de Município, no território do Estado em que este se localize;

5.4.1. A respeito, cumpre esclarecer que a aplicação do critério da territorialidade como fundamento para desempate entre licitantes que se encontrem em igualdade de condições é realizado de forma automática e exclusiva pelo próprio sistema do Compras.gov. Dessa forma, o Pregoeiro não possui qualquer capacidade de ingerência sobre as programações do sistema e sua forma de classificação das empresas participantes. Ainda, pois, se assim fosse possível, incorreriam no vício do certame, considerando que o Pregoeiro não pode estabelecer a ordem ao seu próprio juízo, devendo pautar-se pela imparcialidade e isonomia igualmente ocorreu no presente caso. Portanto, recomenda-se que qualquer questionamento relacionado ao procedimento de ordenação das empresas seja realizado perante a autoridade competente para tanto, diretamente no Ministério da Gestão e Inovação (MGI).

5.4.2. Ademais, cumpre destacar que não havia diferença de valores entre as licitantes, razão pela qual foram utilizados os critérios de desempate pelo sistema. Assim, não há o que se falar do não atendimento do princípio da competitividade e da economicidade, considerando que foi oportunizado a todos os licitantes igualdade de condições, dentro das regras editalícias e das normas legais atinentes ao certame.

5.4.3. Utilizando-se de uma interpretação sistemática e analógica, vislumbra-se que a intenção do legislador, na adoção do critério de desempate baseado na territorialidade, conforme disposto no artigo 60, §1º, inciso I, da Nova Lei de Licitações, foi de privilegiar a economicidade e a eficiência das atividades administrativas. Por tais razões, não há logicidade no afastamento desse critério para Órgãos e Autarquias que, apesar de possuir jurisdição nacional, tenham sede no Distrito Federal.

5.4.4. Por último, no que tange a esta questão, em cuidadosa análise das teses defendidas no Recurso observou-se que a Recorrida trouxe diversas jurisprudências que não comportam semelhança temática com a lide. À exemplo, citou-se o Acórdão 1.169/2023-TCU-Plenário para defender a inaplicabilidade do aludido critério de desempate por órgão federais; Contudo, esse Acórdão trata de representação quanto à uma desclassificação ocorrida em razão de penalidade

inscrita no SICAF, pautando-se o julgamento inclusive na antiga Lei de Licitações (Lei nº 8.666/1993), não sendo possível utilizá-la no presente contexto.

5.5. Não se vislumbra, destarte, quaisquer ilegalidades na realização do certame, que ocorreu dentro dos ditames legais e das normas editalícias, bem como da atual jurisprudência aplicável ao caso. A respeito, importante destacar que é plenamente possível a utilização de sorteio como critério de desempate, desde que previsto no Edital, como ocorreu no presente caso, considerando que tal previsão encontra-se assentada no subitem 6.21 do Edital do Pregão Eletrônico nº 90.003/2025. Este é o entendimento do renomado Tribunal de Contas da União (TCU), na oportunidade do Acórdão 723/2024-TCU-Plenário, o qual estabeleceu que a utilização de sorteio como critério de desempate somente pode ser utilizado quando previsto no instrumento convocatório, em atenção aos princípios da vinculação ao edital, da impessoalidade e da segurança jurídica.

5.6. Salienta-se que a Administração Pública deve pautar seus atos a partir do que a Lei expressamente autoriza e determina. Em outros termos, esta Autarquia nada pode fazer senão em virtude do que as normas estabelecem, conforme preconiza o princípio da legalidade. Nesta via, não se vislumbra quaisquer ilegalidade no procedimento licitatório, que ocorreu com lisura dentro dos ditames estabelecidos pela IN SEGES/MGI nº 79, de 12 de setembro de 2024, a qual prevê a possibilidade de sorteio entre as propostas empatadas.

5.7. Por todas estas razões, não resta dúvida que os agentes públicos deverão atuar, ao examinar o cumprimento dos requisitos do Edital, com esteio nos princípios administrativos, dentre outros, da legalidade, eficiência, celeridade, razoabilidade, proporcionalidade, segurança jurídica e formalismo moderado.

5.8. Neste passo, ao se cotejar as razões recursais, levando-se em consideração ao que constou do instrumento convocatório a respeito da lide, bem como considerando o contido na Lei Geral de Licitações e demais normas que regem o procedimento licitatório, fica efetivamente evidenciado que as razões recursais não são suficientes para alterar o resultado do certame licitatório.

5.9. É oportuno registrar que o instrumento convocatório do pregão em exame, se encontra em consonância com todas as normas e princípios que regem a matéria, não deixando dúvidas quanto à sua legalidade. Esse entendimento encontra-se em consonância com o contido no parecer jurídico que apreciou o Edital do Pregão (SEI nº 0588793 e nº 0588859).

## 6. DA CONCLUSÃO

6.1. De acordo com o ordenamento disposto no art. 5º da Lei nº 14.133/21, conheço do recurso interposto pela licitante **WEBTRIP AGENCIA DE VIAGENS E TURISMO LTDA.** e no mérito, pelo seu **INDEFERIMENTO**, mantendo o posicionamento inicial no sentido de declarar vencedora do certame em apreço a empresa **R MORAES AGENCIA DE TURISMO LTDA.**

6.2. Neste passo, encaminham-se os autos à autoridade competente pela homologação dos certames licitatórios (Portaria Cofen nº 713/2019) para a apreciação do recurso e decisão final, considerando que houve a manutenção da posição deste Pregoeiro.

**ROGÉRIO WOLNEY LEITE**

Pregoeiro



Documento assinado eletronicamente por **ROGERIO WOLNEY LEITE - Matr. 579, Chefe da Comissão Permanente de Licitação**, em 17/03/2025, às 15:04, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.cofen.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.cofen.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **0647251** e o código CRC **BA5D763E**.

---

Referência: Processo nº 00196.003450/2024-90

SEI nº 0647251

SCLN, Qd. 304, Bloco E, Lote 09 - Bairro Asa Norte, Brasília/DF

CEP 70.736-550 Telefone: (61) 3329-5800

- [www.cofen.gov.br](http://www.cofen.gov.br)