



JULGAMENTO DE RECURSO ADMINISTRATIVO PREGÃO ELETRÔNICO Nº 90.003/2025

Processo nº 00196.003450/2024-90

1. INTRODUÇÃO

1.1. Trata-se do Recurso Administrativo interposto pela licitante **AIRES TURISMO LTDA.** (CNPJ nº 06.064.175/0001-49), 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 0643271, nº 0643285).

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 0643294, nº 0643313).

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 **AIRES TURISMO LTDA.** enviou as razões de seu Recurso, conforme exposto no documento SEI nº 0643285, alegando em epítome:

"(...)

I. DOS FATOS

(...)

Após a fase de lances, houve empate entre algumas propostas, situação resolvida por sorteio, conforme previsto no edital. No entanto, ao longo da análise de habilitação, várias empresas foram desclassificadas e, ao invés de o sistema Comprasnet convocar o segundo colocado conforme a ordem de classificação original, este apenas realizou novos sorteios a cada desclassificação.

Tal conduta foi questionada junto ao suporte do sistema, por meio de chamado, sem que, até o momento, houvesse resposta efetiva.

(...)

II. DO PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO

O edital é claro ao estabelecer que, após a desclassificação de uma licitante, deve-se convocar proposta subsequente respeitando a ordem de classificação, conforme o subitem 8.16:

8.16. Na hipótese de o licitante não atender às exigências para habilitação, o pregoeiro examinará a proposta subsequente e assim sucessivamente, na ordem de classificação, até a apuração de uma proposta que atenda ao presente edital, observado o prazo disposto no subitem 8.12.1.

Entretanto, o sistema, ao realizar sucessivos sorteios após cada desclassificação, ignorou a ordem de classificação previamente definida, violando o direito das licitantes classificadas. Tal prática contraria a lógica da regra, que visa assegurar a continuidade do processo a partir da ordem já estabelecida.

Ademais, o subitem 6.21 do referido edital prevê que o sorteio deve ser utilizado como critério final para desempate, caso todos os outros critérios já tenham sido esgotados. Vejamos:

6.21. Esgotados todos os demais critérios de desempate previstos em lei, a escolha do licitante vencedor ocorrerá por sorteio, em ato público, para o qual todos os licitantes serão convocados, vedado qualquer outro processo.

Isso significa que o sorteio é uma medida de desempate quando as propostas estão rigorosamente iguais e os critérios legais não resolveram a situação. Ou seja, uma vez realizado o sorteio para definir a ordem de classificação entre os empatados, essa definição deve ser respeitada.

Portanto, se a licitante sorteada em primeiro lugar for desclassificada, o correto é convocar a segunda colocada definida no sorteio original, não realizar novos sorteios a cada desclassificação.

Logo, o mecanismo de sorteio previsto no edital não é rotativo, mas sim um critério pontual para fixar a ordem quando há empate, e não para redefini-la continuamente.

(...)

Alterar a ordem por meio de sorteios sucessivos, sem previsão no edital, além de desrespeitar a norma interna, gera insegurança jurídica e afeta a previsibilidade do processo, frustrando as expectativas legítimas das licitantes que participaram da disputa.

Ademais, a ausência de resposta ao chamado aberto junto ao sistema COMPRASNET agrava ainda mais a situação.

A Constituição Federal impõe à Administração Pública o dever de prestar contas, agir com eficiência e corrigir eventuais falhas no processo e a demora ou omissão nesse contexto perpetua a irregularidade e impede a correção tempestiva do erro.

III. DOS PEDIDOS

Diante disso, requer-se:

- a) A declaração de nulidade dos sorteios sucessivos realizados após as desclassificações, reconhecendo que a repetição dos sorteios sem previsão editalícia violou o princípio da vinculação ao edital, e anulando-se todos os atos subsequentes que decorreram dessa irregularidade;
- b) O restabelecimento imediato da ordem de classificação original, determinando a convocação da licitante classificada em segundo lugar no sorteio inicial, após a desclassificação da primeira colocada, respeitando a ordem previamente definida e assegurando o direito adquirido das licitantes;
- c) A revisão integral do processo licitatório, promovendo a análise minuciosa de todas as fases do certame para identificar e corrigir eventuais outras falhas procedimentais, com a republicação de atos, se necessário, para garantir a plena conformidade com o edital e a legislação vigente.

Por fim, requer-se que todas as decisões e providências relacionadas a este processo licitatório sejam tomadas de acordo com os princípios que regem a Administração Pública e o devido processo legal, com o intuito de assegurar a competitividade e a legalidade do certame, resguardando os direitos da recorrente e a moralidade administrativa.

(...)"

4. DAS CONTRARRAZÕES

4.1. A licitante **R MORAES AGENCIA DE TURISMO LTDA.**, ao contestar o recurso interposto pela **AIRES TURISMO LTDA.**, nas suas Contrarrazões, juntadas ao documento SEI nº 0643313, 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 remanesceram 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. No entanto, a empresa convocada não atendeu aos requisitos habilitatórios exigidos, sendo realizado novo sorteio e, assim, sucessivamente, até que a empresa sorteada estivesse com a documentação de habilitação de acordo com as disposições editalícias.

5. Com o desempate, a Recorrida sagrou-se vencedora. Irresignada, a **AIRES TURISMO** apresentou intenção de recurso alegando irregularidade na condução do certame.

6. Nas suas razões, a Recorrente defendeu que o Ilmo. Pregoeiro aplicou erroneamente o critério de desempate previsto, fundamentando-se no princípio da vinculação ao instrumento convocatório. 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 do sorteio como forma de desempate – Item 6.21 do Edital.

8. A argumentação da Recorrente de que houve ilegalidade praticada pelo Ilmo. Pregoeiro na condução do certame não subsiste à simples análise das disposições contidas no Edital. Isso pois o item 6.21 determina, explicitamente, que o sorteio será realizado em ato público para o qual todos os licitantes seriam convocados, sendo vedado outro processo de desempate:

Item 6.21. Esgotados todos os demais critérios de desempate previstos em lei, a escolha do licitante vencedor ocorrerá por sorteio, em ato público, para o qual todos os licitantes serão convocados, vedado qualquer outro processo.

9. Como se vê da Ata da Sessão realizada, a primeira empresa sorteada foi convocada para a apresentação dos referidos documentos habilitatórios e foi, após análise da Comissão, desclassificada pelo descumprimento de requisitos previstos no Edital. Sendo assim, foi realizado novo sorteio, a fim de selecionar nova licitante para o desempate.

10. Ocorre que mais de uma licitante sorteada foi desclassificada ou julgada inabilitada, tendo em vista a ausência de cumprimento ao exigido no instrumento convocatório.

11. A Recorrida, no entanto, quando sorteada, comprovou o preenchimento de todas condições habilitatórias exigidas para a contratação, sagrando-se vencedora.

(...)

14. Nos pregões presenciais, aliás, é usual que o Pregoeiro sorteie uma empresa, analise seus documentos e sua proposta e, após constatar a desconformidade da documentação, selecione nova licitante através de sorteio.

15. Dessa forma, não há vedação à repetição do sorteio caso a primeira colocada venha a ser desclassificada. A realização de sorteios sucessivos assegura que todos os licitantes empatados

tenham igualdade de condições e evita a adoção de critérios subjetivos na escolha da nova colocada.

16. A insistência da Recorrente em fixar a ordem de classificação apenas no primeiro sorteio **contraria o princípio da isonomia**, uma vez que favorece injustificadamente um licitante em detrimento dos demais.

17. A realização sucessiva de sorteios garante a imparcialidade e transparência do certame, prevenindo qualquer tipo de favorecimento indevido. O mecanismo de sorteio é um critério objetivo e aleatório que impede interferências externas e proporciona igualdade de oportunidades a todas as licitantes.

18. Ademais, a interpretação defendida pela Recorrente, de que a ordem inicial do sorteio deve ser definitiva mesmo após desclassificações, não encontra amparo no Edital ou na legislação, e fere o princípio da competitividade.

19. O Edital apenas menciona que o sorteio é o critério de desempate, sem restringir sua aplicação apenas ao primeiro evento. E é nesse ponto em que a atuação do pregoeiro se legitima, vinculando-se estritamente ao instrumento convocatório, ao contrário do que insinua a Recorrente.

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

20. 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.

(...)

24. Portanto, a Administração deve aplicar os critérios definidos no Edital de maneira objetiva e transparente. No presente caso, o Edital previu o sorteio como critério de desempate e não estabeleceu qualquer restrição à sua realização sucessiva em caso de desclassificação da primeira colocada. Dessa forma, a condução do certame seguiu rigorosamente as regras editalícias, em conformidade com o princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

I. 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 **AIRES 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 a realização de sorteio entre as empresas, após cada desclassificação, seria uma violação ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, pois o mecanismo não seria rotativo e sim um critério pontual para fixar a

ordem; e b) que realizou questionamento junto ao suporte do sistema comprasnet, por meio de chamado, mas que até o momento não houve resposta.

5.3.2. A Recorrida aduz em suas Contrarrazões, resumidamente: a) que não houve qualquer violação das normas legais ou editalícias, bem como que não subsiste qualquer vedação à repetição do sorteio caso a primeira colocada venha a ser desclassificada; b) que a realização de sorteios sucessivos assegura que todos os licitantes empatados tenham igualdades de condições, garantindo a imparcialidade e a transparência do certame; e c) que o Edital apenas menciona que o sorteio é critério de desempate, sem restringir sua aplicação apenas ao primeiro sorteio.

5.4. Preliminarmente, cumpre evidenciar que a realização do sorteio, procedimento de desempate na qual levou a Recorrente a apresentar sua irrisignação, é realizado unicamente de forma automática pelo sistema, sem qualquer capacidade de ingerência do Pregoeiro no método. Nota-se, dos trechos contidos no Termo de Julgamento do Pregão Eletrônico nº 90.003/2025 (SEI nº 0642065), que o próprio sistema dispara a seguinte mensagem ao proceder um novo sorteio, após cada desclassificação das licitantes que se encontravam empatadas e tinham propostas de preço válidas:

"O item 1 teve empate real para o valor: R\$ 13.970.220,7100. **Procedeu-se o sorteio eletrônico entre os fornecedores com propostas empatadas.** Acompanhe as convocações no Julgamento de Propostas." (grifo nosso).

5.5. Dessa forma, esclarecemos que quaisquer questionamentos relacionados ao procedimento de sorteio devem ser realizados perante a autoridade competente para tanto, diretamente no Ministério da Gestão e Inovação (MGI). Nada obstante, destaca-se que o próprio Portal de Compras do Governo Federal, ao responder perguntas frequentes a respeito de sorteio para desempate em licitações^[1], explica em seu item 20 que a ordem da fase de julgamento poderá ser modificada entre aqueles que participaram do sorteio, demonstrando a licitude dos atos ocorridos no Pregão Eletrônico nº 90.003/2025.

5.6. 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, destacamos 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.

5.7. Em último, destaca-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.

5.8. 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.

5.9. 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.

5.10. 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 **AIRES 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

[1] A respeito, consulte o seguinte link: <https://www.gov.br/compras/pt-br/acao-a-informacao/perguntas-frequentes/sorteio-para-desempate-em-licitacoes>



Documento assinado eletronicamente por **ROGERIO WOLNEY LEITE - Matr. 579, Chefe da Comissão Permanente de Licitação**, em 17/03/2025, às 14:58, 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, informando o código verificador **0643343** e o código CRC **0EBAB467**.

Referência: Processo nº 00196.003450/2024-90

SEI nº 0643343

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

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

- www.cofen.gov.br