



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE RONDÔNIA
Av. Presidente Dutra, 1889 - Bairro Baixa da União - CEP 76801-976 - Porto Velho - RO - www.tre-ro.jus.br

PROCESSO: 0003171-63.2024.6.22.8000

INTERESSADO: Coordenadoria Técnica de Pagamento (COTEP)

ASSUNTO: Final - Pregão Eletrônico - Contratação de agência de fornecimento de passagens aéreas - **Análise**.

PARECER JURÍDICO Nº 86 / 2025 - PRES/DG/SAOFC/AJSAOFC

I – DO RELATÓRIO

01. Trata-se de processo administrativo instaurado pela Coordenadoria Técnica de Pagamento - COTEP ([1278797](#)), com objetivo de abrigar a tramitação dos atos necessários à contratação de agência de fornecimento de passagens aéreas. Os contornos iniciais da contratação foram delineados no documento de formalização da demanda ([1278800](#)).

02. O relato completo do procedimento até a elaboração dos documentos da fase preparatória está reproduzido no **Parecer Jurídico nº 17**, de 07/02/2025 ([1322974](#)). Na sequência, sobreveio a Manifestação nº 84/2025 ([1323459](#)) do Secretário da SAOFC. Por fim, a Diretora-Geral aprovou os documentos integrantes da fase de planejamento da contratação pretendida mediante licitação na modalidade pregão, na forma eletrônica, com critério de julgamento pelo menor preço por item, sem inversão de fases, na forma do arts. 6º, XLI c/c 17, § 2º c/c 29, todos da Lei nº 14.133, de 2021, entre outros comandos, consoante Despacho nº 314/2025 - GABDG ([1341103](#)).

03. Assim, concluída a fase interna da contratação, iniciou-se a fase externa do Pregão Eletrônico nº 90008/2025 ([1351341](#)), por meio de sua publicação, conforme documentos comprobatórios da divulgação juntados no evento [1352226](#).

04. Vieram aos autos os seguintes documentos extraídos do certame, a saber:

I - Seis pedidos de licitantes por esclarecimento, juntados no Volume V do processo administrativo;

II - Extrato de propostas do Compras.Gov ([1361907](#));

III - Anexos referentes a **diligências realizadas**, juntados nos Volumes V, VI, VII e VIII do processo administrativo e no relatório sob evento [1369221](#);

IV - Anexos referentes aos **documentos de proposta e habilitação da empresa APOLO**, juntados no Volume VIII do processo administrativo;

V - **Termo de Julgamento** do certame ([1369220](#)); e

IV - **Relatório nº 27/2025** ([1369360](#)), em que o pregoeiro registrou as principais ocorrências do certame.

05. Assim instruídos, os autos foram remetidos pela ASLIC a esta Assessoria Jurídica para análise dos atos praticados na licitação.

É o necessário relatório.

II – DA ANÁLISE JURÍDICA

06. Desencadeada a fase externa da competição, nota-se a observância do art. 55, II, “a”, da Lei nº 14.133, de 21, dando-se a devida publicação do edital de licitação, com observância do prazo mínimo de **10 (dez) dias úteis** da publicação para o recebimento das propostas ([1352226](#)), em atendimento ao disposto na disposição legal citada. Inclusive, nota-se que foi considerada a ausência de expediente no TRE-RO no feriado referente ao Dia do Trabalhador (01/05/2025) e ao reu respectivo Ponto Facultativo (02/05/2025). Ressalte-se que o Tribunal regulamentou o assunto na [Portaria nº 09, de 9 de janeiro de 2025](#).

07. Ainda, verifica-se no evento [1352226](#) a publicidade do instrumento convocatório realizada mediante sua divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), nos termos do art. 54, *caput*, da Lei nº 14.133, de 2021, a ocorrência da publicação do extrato do edital no Diário Oficial da União e em jornal diário de grande circulação, como preconiza o § 1º do artigo citado, bem como a sua divulgação adicional e a manutenção do seu interior teor no sítio eletrônico oficial deste Regional, prevista no § 2º.

08. Passa-se às análises dos procedimentos propriamente ditos, tomando-se os elementos constantes dos autos e as principais ocorrências contidas no relatório do Pregoeiro:

I - Pedido de esclarecimentos e impugnações ao edital: apesar de não ter havido impugnações, seis pedidos de esclarecimento em relação ao edital foram formulados e juntados nos Volumes V, VI, VII e VIII do processo administrativo, sendo estes:

I - Resposta e divulgação à empresa BRASITUR no evento [1354231](#);

II - Resposta e divulgação à empresa FUTURA VIAGENS no evento [1355502](#);

III - Resposta e divulgação à empresa OCA VIAGENS E TURISMO DA AMAZÔNIA no evento [1357827](#);

IV - Resposta e divulgação à empresa VOAR BEM VIAGENS E TURISMO no evento [1357828](#);

V - Resposta e divulgação à empresa VESH TRAVELS no evento [1357829](#); e

VI - Resposta e divulgação à empresa OBM VIAGENS no evento [1357830](#).

Análise da AJSAOFC: Todos os quesitos de cada uma das solicitações foram devidamente respondidos, assim como o conteúdo das dúvidas e das suas respectivas respostas foi publicizado, de modo que não se observou a necessidade de qualquer reparo no procedimento do Pregoeiro.

II - Lances: Os lances para o item único estão registrados no Termo de Julgamento (evento [1369220](#), página 21).

III - Item deserto ou fracassado: o item único não restou deserto nem fracassado.

IV - Fase de Aceitação/Negociação das propostas: Nesta fase o Pregoeiro negocia com as licitantes, via Sistema Eletrônico - *chat* - a redução do lance ou da proposta mais vantajosa, na tentativa de reduzir o preço em atendimento ao **Acórdão nº 2622/2021 Plenário-TCU**, observado o critério de julgamento, como também analisa o cumprimento das exigências editalícias para a aceitação das propostas. Entretanto, as particularidades do presente caso não permitem esse tipo de negociação, tal qual se verificará a seguir. Dessa forma, as ocorrências principais foram as seguintes:

i. A licitação teve seu início com propostas de algumas empresas que foram desclassificadas por apresentarem problemas. As duas primeiras, ECONOMY VIAGENS e FUTURA AGÊNCIA, propuseram um valor irrisório de R\$ 0,0001, o que contraria as regras do edital (item 5.2.1, "b");

ii. Em seguida, as empresas DREAMS INTERCÂMBIOS e PAULO CEZAR DE JESUS REGO foram desclassificadas por apresentarem propostas abaixo do valor mínimo exigido, o que geraria uma "Receita Adicional Variável" (RAV) negativa (item 5.2.4 do edital);

iii. Com as primeiras propostas recusadas, 54 empresas ficaram empatadas com o valor de R\$ 1.400.000,00. Esse empate, provavelmente, foi causado pela restrição de RAV negativa no edital, levando as empresas a oferecerem taxa zero;

iv. O sistema de compras online, em um primeiro momento, posicionou as empresas de Rondônia com preferência, mas o Pregoeiro, após insucesso na diligência em abrir chamado no sistema e consulta ao Parecer nº 00019/2025/DECOR/CGU/AGU ([1361989](#)), desconsiderou o sorteio automático por considerá-lo injusto e sem respaldo legal, optando por um desempate manual;

v. Entre as 54 empresas empatadas, a AEROTUR SERVIÇOS DE VIAGENS foi para a última posição, já que não se declarou como Microempresa (ME) ou Empresa de Pequeno Porte (EPP), dando preferência às demais 53 que se enquadravam nessa categoria;

vi. Na sequência, o Pregoeiro verificou que os critérios de desempate previstos pelo art. 60 da Lei nº 14.133/2021 não poderiam ser aplicados, sendo eles, por ordem:

a) **Disputa final:** impossível, pois qualquer valor abaixo do proposto resultaria em RAV negativa;

b) **Desempenho contratual prévio e ações de equidade:** depende de regulamentação e de ferramentas ainda não disponíveis no sistema;

c) **Programa de integridade:** Todas as empresas declararam ter, mantendo o empate.

vii. Com isso, o Pregoeiro aplicou os critérios de desempate estabelecidos pelo item 6.11 do edital e pelo art. 60, § 1º, da Lei de Licitações, desconsiderando a hipótese do inciso I do referido dispositivo legal. Assim, as empresas foram agrupadas conforme as informações que declararam sobre serem brasileiras, investirem em pesquisa e tecnologia, bem como praticarem mitigação ambiental;

viii. Após a fase de comprovação, 13 empresas que não apresentaram os documentos exigidos ou não comprovaram as condições declaradas foram desclassificadas. Sobraram 10 empresas que continuaram empatadas mesmo após a aplicação de todos esses critérios;

ix. Para finalizar o processo, o Pregoeiro realizou um **sorteio público** utilizando os resultados da Loteria Federal, conforme previsto no edital. A **Apolo Agência de Viagens** foi a sorteada em primeiro lugar;

x. Finalmente, a proposta da Apolo Agência de Viagens foi aceita **sem negociação de preços**, pois já estava no valor mínimo (RAV zero), e foi comprovado que essa condição é viável e comum em contratos com o setor público.

As diversas ocorrências relacionadas à aceitação foram registradas no tópico “5. FASE DE JULGAMENTO DE PROPOSTAS” do Relatório nº 27/2025 do Pregoeiro ([1369360](#)). A análise de seus elementos demonstra a aplicação objetiva dos critérios de aceitação das propostas. Nota-se que houve manifestação da unidade demandante para as duas propostas submetidas à sua avaliação.

Análise da AJSAOFC: Predito isso, os registros do Termo de Julgamento e ao Relatório nº 27/2025 do Pregoeiro, observaram-se questões diversas que merecem uma análise mais detalhada. A seguir, será evidenciada cada um delas:

i. A recusa das propostas da **ECONOMY VIAGENS E TURISMO LTDA** e **FUTURA AGENCIA DE VIAGENS E TURISMO LTDA**, ambas com valor de R\$ 0,0001, foi **correta**. O edital, respectivamente em seus itens 5.2.1, alínea "b" e 5.2.4, estabelecia o menor preço do valor global e vedava a majoração de valores. A apresentação de um valor tão irrisório, além de contrariar as regras editalícias, denota a óbvia impossibilidade fática de execução contratual e, portanto, a inexecutabilidade da proposta. A aplicação de critérios de desempate nessas condições seria infrutífera, já que as propostas eram essencialmente inválidas desde o início;

ii. De igual modo, a recusa das propostas da **DREAMS INTERCAMBIOS LTDA** (R\$ 1.388.610,00) e **PAULO CEZAR DE JESUS REGO** (R\$ 1.390.000,00) também foi **devida**. O edital, em seu item 5.2.4, estabelecia que o valor estimado de fornecimento era invariável em R\$ 1.400.000,00, o que implicava que as propostas abaixo desse valor resultariam em "Valor Negativo de RAV" (Receita Adicional Variável) - vedada pelo item 5.2.3 do edital. A impossibilidade de majorar o valor para ajustar as propostas caracteriza um vício insanável, justificando a recusa. A conduta do Pregoeiro aqui demonstra a rigidez necessária na aplicação das regras editalícias para garantir a exequibilidade e a adequação das propostas;

iii. A situação de empate entre 54 empresas com propostas de R\$ 1.400.000,00 é compreensível, dado o limite de aceitação de taxa RAV negativa, o que levou muitos licitantes a ofertarem taxa zero - o que é possível, desde que comprovada a exequibilidade da proposta;

iv. A decisão do Pregoeiro de **desconsiderar o classificação automática realizada pelo sistema ComprasGov** e realizar um desempate manual foi **absolutamente acertada**. Embora a Lei nº 14.133/2021 preveja como critério de desempate a localização da empresa na mesma circunscrição do órgão (art. 60, § 1º, inciso I), a preferência concedida automaticamente às empresas de Rondônia apresenta dois problemas: a) esse critério de desempate não é o primeiro a ser aplicado, mas somente após a impossibilidade de realização do empate conforme os critérios previstos pelos incisos do art. 60 da Lei nº 14.133/2021; e b) esse critério de desempate, conforme entendimento da AGU ([1361989](#)), não é aplicável para órgãos federais, como este Tribunal.

Assim, por não haver respaldo legal ou editalício, nota-se a configuração de um vício na classificação automática realizada pelo sistema. Ademais, a Lei exige que os critérios de desempate sejam objetivos e previamente estabelecidos. Então, diante da resposta insatisfatória do suporte, a medida do Pregoeiro de intervir e corrigir a falha do sistema assegurou efetivamente a isonomia entre os licitantes;

v. A exclusão da empresa **AEROTUR SERVICOS DE VI-AGENS LTDA** da primeira rodada de desempate, posicionando-a na 54ª posição por não se declarar ME/EPP, enquanto as 53 anteriores se declararam, está em **consonância com o art. 4º c/c art. 60, § 2º da NLLC, com o art. 44 da Lei Complementar nº 123/2006, bem como com o item 4.5 do edital**, os quais estabelecem tratamento diferenciado e favorecido para microempresas e empresas de pequeno porte em licitações públicas. Essa medida visa promover o desenvolvimento econômico e social no âmbito local e regional, um dos objetivos da Lei nº 14.133/2021;

vi. A análise da inviabilidade dos critérios iniciais de desempate, como a disputa final, o desempenho contratual prévio, o desenvolvimento de ações de equidade e o desenvolvimento de programa de integridade, demonstra a cautela do Pregoeiro em aplicar somente os critérios que eram, de fato, exequíveis no contexto da licitação e da infraestrutura tecnológica disponível. Afinal, a **disputa final** seria inviável, pois propostas abaixo do valor mínimo implicariam em RAV negativa, o que era vedado pelo item 5.2.3 do edital. A **avaliação do desempenho contratual prévio** e o **desenvolvimento de ações de equidade** dependem de regulamentação específica e de ferramentas que não estavam disponíveis no sistema ComprasGov. O **programa de integridade**, embora declarado por todas as empresas, demandaria comprovação, o que foi devidamente exigido da empresa classificada posteriormente. Essa verificação minuciosa dos critérios demonstra a observância do Pregoeiro ao Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório e à busca pela eficiência processual, evitando etapas desnecessárias ou inexecutáveis;

vii. O Pregoeiro agiu de forma **exemplar** ao aplicar os critérios de desempate previstos no item 6.11 do edital e no § 1º do art. 60 da Lei nº 14.133/2021. Os incisos do § 1º do art. 60 estabelecem uma ordem de preferência para desempate, qual seja: (1) empresas brasileiras, (2) empresas que invistam em pesquisa e no desenvolvimento de tecnologia no País, (3) empresas que comprovem a prática de mitigação ambiental, nos termos da Lei nº 12.187/2009 (Programa Nacional de Mudança do Clima). A convocação dos licitantes para que informassem e comprovassem o atendimento a esses critérios demonstra a transparência e a legalidade do procedimento;

viii. A etapa de convocação para comprovação dos critérios de desempate e a subsequente recusa das propostas que não apresentaram documentação comprobatória adequada ou que não comprovaram um ou mais

critérios foi **perfeitamente legítima**, baseada no item 7.9, "f", do edital. Essa ação garante a seriedade do processo e a veracidade das informações prestadas pelos licitantes, eliminando aqueles que não puderam sustentar suas declarações;

ix. A persistência do empate entre 10 licitantes, após a aplicação de todos os critérios preferenciais, levou o Pregoeiro à realização de sorteio público, conforme previsto nos itens 6.12.1, 6.12.2 e 6.12.3 do edital e pelo art. 28, § 2º da IN SEGES/MGI nº 73/2022, que permite o sorteio como último critério de desempate. A utilização da Loteria Federal como base para o sorteio garante a impessoalidade e a lisura do procedimento. A **APOLO AGENCIA DE VIAGENS** foi corretamente declarada vencedora com base no resultado do sorteio;

x. O julgamento da proposta da **APOLO AGENCIA DE VIAGENS** sem negociação de preços, sob o argumento de que o valor já estava no mínimo possível (RAV ZERO), e a exigência de comprovação de exequibilidade, estão **alinhados com os princípios da razoabilidade e da economicidade**. A Lei nº 14.133/2021, em seu art. 59, inciso III, permite a desclassificação de propostas manifestamente inexequíveis. No entanto, houve a comprovação da exequibilidade da proposta com valor de RAV ZERO, por meio de apresentação de contratos anteriores com valores semelhantes ([1368276](#)) e a constatação de que é uma prática comum na Administração Pública. Houve adequada diligência por parte do Pregoeiro em verificar a capacidade do licitante em cumprir o objeto contratual, mesmo com uma margem de lucro aparente nula ou reduzida. Aliás, também consta manifestação favorável da unidade demandante em [1368488](#), que afirma entender que houve a correta superação do item 8.6.1 do TR ([1315467](#)), o qual indica regra de desclassificação de proposta com RAV abaixo de 50%.

xi. Ressalte-se, ainda, que a negociação de preços é uma ferramenta para aprimorar a proposta e buscar a melhor vantajosidade. No entanto, nesta licitação, **não havia margem para negociação para baixo** porque: a) a proposta vencedora já estava no **valor mínimo possível (R\$ 1.400.000,00)** imposto pelo edital; b) qualquer redução implicaria em uma **condição vedada pelo edital (RAV negativa)**; c) a **exequibilidade da proposta com RAV zero foi devidamente comprovada**, o que atende às exigências do TCU de que a proposta aceita seja realizável.

Assim, a atuação do Pregoeiro foi pautada pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, probidade administrativa, isonomia, economicidade, desenvolvimento nacional sustentável e vinculação ao instrumento convocatório, todos pilares da Lei nº 14.133/2021 (art. 5º). Isso porque o Pregoeiro demonstrou a) *obediência às regras editalícias*, recusando propostas com vícios insanáveis que comprometiam a validade do certame; b) *zelo pela isonomia*, uma vez que corrigiu a

falha do sistema ComprasGov que gerava uma preferência indevida e conduziu o desempate de forma manual e transparente; c) *conhecimento e aplicação da legislação*, na medida em que utilizou corretamente os critérios de desempate previstos na Lei Complementar nº 123/2006 (ME/EPP) e na Lei nº 14.133/2021, bem como os critérios suplementares do edital; d) *transparência e diligência*, pois convocou os licitantes para a comprovação de informações e realizou sorteio público quando necessário; e e) *razoabilidade no julgamento da proposta vencedora*, a ceitando a proposta de RAV ZERO após análise de sua exequibilidade.

Como se vê, o Pregoeiro não mediu esforços para pautar sua atuação segundo os princípios norteadores da Lei nº 14.133/2021, razão pela qual não se verifica qualquer necessidade de reparo em sua conduta.

V - Fase de Habilitação: Aceita a proposta, passou-se à fase de julgamento dos documentos de habilitação.

A empresa APOLO AGÊNCIA DE VIAGENS E TURISMO LTDA (CNPJ nº 26.423.228/0001-88) teve seus documentos habilitatórios avaliados pela unidade demandante, que os considerou aptos conforme as exigências do edital.

Os documentos habilitatórios foram juntados nos eventos [1368304](#), [1368305](#), [1368306](#), [1368307](#), [1368308](#), [1368309](#), [1368311](#) e [1369218](#).

Houve manifestação favorável pela unidade demandante ([1368488](#)).

Análise da AJSAOFC: Não foram observadas irregularidades na documentação. A análise demonstra que a habilitação da competidora foi devidamente fundamentada nas regras do edital do certame em cumprimento ao **Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório**.

VI - Fase recursal: não houve registro de intenção de recursos.

09. Assim, nota-se que o procedimento licitatório foi marcado pela isonomia, probidade e obediência ao Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório. Desse modo, conclui-se que transcorreu de forma regular, estando os principais atos e ocorrências devidamente registrados no Termo de Julgamento ([1369220](#)). Nessa linha de reflexão, evidencia-se que restaram atendidas as diretrizes da Lei nº 14.133/2021, não sendo observada qualquer irregularidade capaz de obstar a validade do procedimento licitatório, o que o torna legítimo e apto a produzir os efeitos legais necessários à formalização da contratação.

III – DA CONCLUSÃO

10. Por todo o exposto, sob o aspecto jurídico, esta Assessoria Jurídica opina pela **adjudicação e homologação** pela autoridade superior à licitante declarada vencedora do item único do certame, nos moldes descritos no termo de julgamento e habilitação do certame ([1369220](#)), reproduzidos no relatório do Pregoeiro ([1369360](#)) e neste parecer jurídico.

11. Orienta-se que, com base no **art. 54, § 3º, da Lei nº 14.133/2021**, após a decisão da autoridade superior, os autos retornem à AS-LIC para publicação do resultado do certame no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) - com posterior juntada do comprovante aos autos - como também para divulgação, pela unidade competente, na página da "transparência" deste Tribunal.

12. Ressalta-se que esta Assessoria Jurídica analisou apenas os aspectos formais e jurídicos da situação a ela submetida, já que incompetente legalmente para pronunciar-se acerca de análises técnicas referente ao objeto da licitação.

À consideração da autoridade competente.