



**TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO NORTE
ASSESSORIA JURÍDICA DA DIRETORIA-GERAL**

PARECER Nº 898/2024/AJDG

Referência: SEI Nº 02764/2024

Assunto: Consulta. Pregão Eletrônico nº 24/2024-TRE/RN. Possível lacuna na descrição do objeto. Erro insanável. Aberta a sessão. Anulação do certame.

1. Trata-se do Pregão Eletrônico nº 24/2024-TRE/RN, o qual tem como objeto a contratação de serviços comuns, não continuados, com natureza de apoio administrativo, acessórios às atividades de preparação e realização das Eleições de 2024, no estado do Rio Grande do Norte, a serem executados com regime de dedicação exclusiva de mão de obra.
2. Aberta a sessão pública e suspenso o certame, vêm os autos a esta Assessoria Jurídica, por encaminhamento do Senhor Pregoeiro (fl. 452), com fundamento no art. 15 do Decreto nº 11.246/2022, para manifestação em relação a possíveis irregularidades no edital do referido Pregão.
3. Conforme consta de informação prestada pela Seção de Gestão de Contratos (fl. 451), as propostas formuladas pelas empresas tem se recusado, mesmo em sede de diligências, a inserir em suas planilhas os custos referentes às horas excedentes mencionadas no subitem 5.5.1 do Termo de Referência, sob a alegação de que inexiste previsão no edital para tanto, segundo consta das respostas às diligências a seguir transcritas:

a. X4 Serviços de Apoio Administrativos Ltda encaminhou mensagem eletrônica (E-mail Empresa X4 (0050005)) informado que “Após análise jurídica e contábil, a diretoria informou que a última planilha enviada (07/06/2024) contempla o descrito no TR e Edital, como é o nosso limite para uma execução perfeita do objeto”, ou seja, negou-se a adequar a planilha incluindo a especificação das horas extras, conforme solicitado;

b. Legal Soluções Corporativas encaminhou mensagem eletrônica (E-mail Empresa Legal (0050002)), com o seguinte teor:

“Em continuação às comunicações telefônicas e por e-mails, registramos nosso pedido de desconsideração das planilhas encaminhadas anteriormente **por e-mail**.

Registramos que a planilha anexada ao pregão eletrônico é a nossa planilha oficial para o certame, e através deste e-mail enviaremos a mesma apenas com reparos de fórmulas como foi orientado nas primeiras comunicações (**células em verde**).

Em oportuno detalhamos melhor alguns ítems da mesma planilha (**células em azul**).

Os valores estão ajustados ao último lance do pregão eletrônico.

Senão vejamos:

- O termo de referência do edital 90024/2024 descreve detalhadamente nos itens **5.2, 5.3, 5.3.1 e 5.3.2** o modelo de execução do contrato, incluindo **os horários de trabalho** dos terceirizados.

- Entendemos que possa estar havendo uma associação do que contém o item **5.5.1**, com os contratos executados dos últimos períodos eleitorais.
- Entretanto nos editais de convocação feitos nos últimos pleitos (esta empresa executou serviços nos períodos eleitorais de 2018 e 2022), continham explicitamente que os custos de horas extras deveriam fazer parte das propostas de preços oferecidas pelos participantes (vide arquivos anexos).
- Já o edital em tela primeiramente descreve que a Contratada **poderá** (5.5.1 TR - página 10) solicitar extrapolação da jornada "**definida neste termo de referência**" (ou seja, a definição do termo de referência não inclui a realização de horas extras, e caso seja solicitada será uma extrapolação da própria definição do TR), bem como não menciona em nenhuma de suas cláusula que os custos dessas **possíveis horas extras** devam constar da proposta oferecida, tal qual como foi explícito em editais anteriores.
- Como se já não bastasse todos esses argumentos, é importante acrescentar que os valores previstos para essa contratação, comparados aos editais anteriores citados, de fato não estão condizentes com a composição de valores para horas extras.
- Conste-se que desde o último pleito foi promulgada uma nova lei de licitações, e honestamente não sabemos a influência desse ou de outro ocorrido na elaboração do presente termo de referência, mas é fato que o mesmo não determina que horas extras façam parte do orçamento, bem como registra ainda em uma das obrigações da contratada é "não permitir que os empregados realizem horas extras, exceto em caso de comprovada necessidade de serviço, formalmente justificada pelo Contratante e desde que observado o limite da legislação trabalhista, observando-se, inclusive, a **possibilidade de eventual compensação** de horários" (8.20.1 - TR). Some-se a isso a previsão de banco de horas constante na CCT que estabelece os salários para os terceirizados alocados."

4. É o que importa relatar. Passa-se à análise.

5. Compulsando-se o Termo de Referência (fls. 198-199), cumpre tecer análise em relação aos termos em que se encontra publicado o edital, mormente, no que se refere à exigência de que sejam inseridas nas planilhas de custos as horas excedentes de que tratam o subitem 5.4.4 do Termo de Referência, anexo ao edital, in *verbis*:

"5.5.1. O Contratante **poderá solicitar** à Contratada a extrapolação da jornada de trabalho definida neste Termo de Referência, nos períodos de alta demanda de atividades, que ocorrem nas semanas anteriores às Eleições 2024, conforme detalhamento abaixo, a ser prestado mediante autorização prévia e expressa do TRE/RN, por meio de Ordem de Serviço, expedida pelo Secretário de Tecnologia da Informação e Eleições (STIE), LIMITADO aos quantitativos especificados a seguir:

I. Primeiro Turno:

- a) Dias úteis: No período de 22/09/2024 a 04/10/2024 (somente nos dias úteis), a jornada poderá ser acrescida de até 2h/dia (duas horas por dia), limitadas a 10h (dez horas), devido às atividades relativas à organização dos materiais dos mesários, ao treinamento de mesários, carga e manutenção de urnas eletrônicas;
- b) Sábado (véspera da eleição): Jornada de até 10h (dez horas), com intervalo de 1h (uma hora) para repouso e alimentação, após as primeiras 5h (cinco horas) de jornada ininterrupta, apenas no dia 05.10.2024 (véspera da eleição), para a preparação das seções eleitorais;
- c) Domingo: Jornada de até 14h (quatorze horas), com intervalo de 1h (uma hora) para repouso e alimentação, a cada 5h (cinco horas) de jornada ininterrupta, apenas no dia 06.10.2024 (dia da eleição), para as atividades voltadas para o dia da eleição de auxílio ao eleitor, apoio no suporte à votação eletrônica e transmissão dos resultados;

d) Feriados: Jornada de até 06h (seis horas), apenas nos dias de feriados municipais e estaduais, para a execução de todas as atividades de apoio administrativo, conforme detalhado abaixo:

- Dia 25/09/2024, nos postos de trabalho alocados na 37ª Zona Eleitoral - Patu/RN;
- Dia 01/10/2024, nos postos de trabalho alocados na 53ª Zona Eleitoral - Tangará/RN;
- Dia 03/10/2024, nos postos de trabalho alocados em todas as zonas eleitorais do estado do Rio Grande do Norte.

II. Segundo Turno, se houver, apenas nos postos de trabalho das zonas eleitorais do município de Natal (1ª, 2ª, 3ª, 4ª, e 69ª Zonas), a jornada poderá ser:

- a) Dias úteis: Acrescida de até 2h/dia (duas horas por dia), limitadas a 6h (seis horas), para os dias úteis do período de 07/10 a 27/10/2024;
- b) Sábado (véspera da eleição): De até 10h (dez horas), com intervalo de 1h (uma hora) para repouso e alimentação, após as primeiras 5h (cinco horas) de jornada ininterrupta, apenas no dia 26.10.2024 (véspera da eleição);
- c) Domingo: De até 14h (quatorze horas), com intervalo de 1h (uma hora) para repouso e alimentação, a cada 5h (cinco horas) de jornada ininterrupta, apenas no dia 27.10.2024 (dia da eleição)." - **Grifos Acrescidos**

6. Conforme consta dos autos, as duas licitantes primeiras colocadas no certame, alegam não constar das previsões editalícias a obrigatoriedade de que sejam cotadas as referidas horas em razão da redação do edital cingir-se a dispor no sentido de que o contratante "poderá" solicitar à Contratada a extração da jornada de trabalho, deixando de expor, de forma taxativa, que as horas excedentes serão solicitadas à contratada ou mesmo pela inexistência de disposição complementar no sentido de que as referidas horas deverão ser inseridas na planilha de custos.

7. Considerando as alegações formuladas, não por uma, mas por duas empresas licitantes, não se pode ignorar a existência de dúvida existente decorrente dos termos em que se encontra formulado o edital.

8. Convém observar que, de acordo com todo o regramento vigente, a definição do objeto exige um determinado grau de detalhamento, de forma a possibilitar a todos os envolvidos a correta compreensão da solução buscada. Em razão disso, deverá ser realizada com o maior detalhamento possível, com o estabelecimento das rotinas de execução de forma clara, a fim de que, compreendida corretamente a demanda, possa vir a ser atendida a necessidade da Administração pública.

9. Neste sentido é o teor da Súmula nº 177 do Tribunal de Contas da União:

A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão.

10. Justen Filho afirma catedraticamente:

"Nada poderá ser decidido além do constante no Edital. A descrição do objeto da licitação contida no edital não pode deixar margem a qualquer dúvida nem admite complementação a posteriori. Entre a opção de uma descrição sucinta e uma descrição minuciosa, não pode

haver dúvida para a Administração Pública. Tem de escolher a descrição completa e minuciosa. Certamente, a descrição deve ser clara. Mas “minúcia” não significa “obscuridade”. Se a descrição do objeto da licitação não for completa e perfeita, haverá nulidade [...] São os princípios norteadores da licitação a “vinculação ao edital” e o “julgamento objetivo”. (JUSTEN FILHO, ano 2003, p. 217)

11. Assim, a identificação de erro em edital de licitação com potencial para prejudicar o certame é fato superveniente que, devidamente comprovado, justifica a anulação da licitação por iniciativa da própria Administração, por motivo de ilegalidade.

12. Nos termos do verbete 473, da Súmula do Supremo Tribunal Federal, o vício resultante de lapso atribuído à própria Administração, a esta impõe o dever de exercitar a auto tutela, senão vejamos:

SÚMULA 473

A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial. [grifo acrescido]

13. Cumpre ressaltar que, conforme consta da instrução, as propostas formuladas sem a previsão das horas excedentes descritas no subitem 5.4.4 do Termo de Referência, não atendem ao interesse da Administração, uma vez que não correspondem à contratação pretendida e necessária à consecução de seus interesses, já que as referidas horas se mostram imprescindíveis ao objeto a ser contratado, segundo consta da informação prestada pela unidade demandante(fls. 455-456), abaixo parcialmente transcrita:

“[...] é imprescindível a extração da jornada de trabalho prevista no Termo de Referência relativo à contratação de empresa para a prestação de serviços comuns, com natureza de apoio administrativo, acessórios às atividades de preparação e realização das Eleições 2024 no Estado do Rio Grande do Norte (auxiliares de eleições) **em determinados momentos previamente à eleição e, especialmente, na véspera e no dia da eleição**, tendo em vista o excessivo volume das atividades a que estarão submetidos, além das demandas de suporte técnico que eventualmente aparecem, devido às falhas técnicas nas urnas eletrônicas e nos sistemas eleitorais, necessitando da sua imediata intervenção. “ (grifos acrescidos)

14. Por sua vez, cumpre ainda pontuar que sem a inserção dos custos das horas excedentes nos limites máximos descritos no subitem 5.4.4, as propostas também não atendem aos custos definidos no Valor Estimado, anexo ao edital, tendo em vista que tais custos foram considerados na elaboração dos valores atribuídos para os lotes, segundo consta de Informação SETEC à fl. 185.

15. Diante desse cenário, constatada a existência de vício insanável nas disposições constantes do edital e o potencial comprometimento do certame, esta Assessoria Jurídica não vislumbra outra alternativa a não ser a anulação do Pregão Eletrônico nº 24/2024 – TRE/RN, com fundamento no art. 71 da Lei 14.133/21:

Art. 71. Encerradas as fases de julgamento e habilitação, e exauridos os recursos administrativos, o processo licitatório será encaminhado à autoridade superior, que poderá:

I - determinar o retorno dos autos para saneamento de irregularidades;

II - revogar a licitação por motivo de conveniência e oportunidade;

III - proceder à anulação da licitação, de ofício ou mediante provocação de terceiros, sempre

que presente ilegalidade insanável;

IV - adjudicar o objeto e homologar a licitação.

§ 1º Ao pronunciar a nulidade, a autoridade indicará expressamente os atos com vícios insanáveis, tornando sem efeito todos os subsequentes que deles dependam, e dará ensejo à apuração de responsabilidade de quem lhes tenha dado causa.

§ 2º O motivo determinante para a revogação do processo licitatório deverá ser resultante de fato superveniente devidamente comprovado.

§ 3º Nos casos de anulação e revogação, deverá ser assegurada a prévia manifestação dos interessados.

§ 4º O disposto neste artigo será aplicado, no que couber, à contratação direta e aos procedimentos auxiliares da licitação.

16. Por sua vez, conforme entendimento análogo constante de julgados do STJ (MS nº 23402/PR e MS nº 7017/DF), considerando que nesta etapa o objeto ainda não foi adjudicado, inexistindo, portanto, licitantes vencedores em relação aos quais o procedimento possa ter gerado direito subjetivo e tendo em vista que nenhum dos licitantes foi apontado, direta ou indiretamente, como causador da anulação, s.m.j., não se mostra necessária a intimação do universo de licitantes interessados no certame para apresentação de recurso.

17. Diante do exposto, identificado erro insanável no edital do certame, impõe-se a esta Assessoria Jurídica opinar nos seguintes termos:

a) pela ANULAÇÃO do Pregão Eletrônico nº 24/2024-TRE/RN, com fundamento no artigo 71 da Lei n.º 14.133/21 c/c Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal, e nos princípios da autotutela, da legalidade e da vinculação ao instrumento convocatório, em razão da ausência de descrição completa e objetiva do objeto a ser executado, mormente no que se refere à necessidade de inclusão do custo referente às horas excedentes, nos limites máximos descritos no subitem 5.4.4 do TR, nas planilhas de custos integrantes das propostas a serem apresentadas para ao certame;

b) pela revisão do edital de licitação, com as alterações necessárias visando à abertura de novo certame.

É o parecer que encaminho para apreciação da Diretoria-Geral.

Natal, na data da assinatura eletrônica.

Arnaud Diniz Flor Alves

Assessor Jurídico da Diretoria-Geral



Documento assinado eletronicamente por **Arnaud Diniz Flor Alves, Assessor Jurídico da Diretoria-Geral**, em 18/06/2024, às 15:15, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://sei.tre-rn.jus.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0&cv=0050716&crc=25189652 informando, caso não preenchido, o código verificador **0050716** e o código CRC **25189652**.

02764/2024

0050716v4



**TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO NORTE
DIRETORIA-GERAL**

DESPACHO

1. Considerando o disposto na Portaria nº 304/2015-GP, que delegou ao Diretor-Geral da Secretaria deste Tribunal competência para o exercício da função de Ordenador de Despesas, e acolhendo o Parecer nº 898/2024-AJDG, DECIDO:

I- ANULAR o Pregão Eletrônico nº 24/2024-TRE/RN, com fundamento no artigo 71 da Lei nº 14.133/21 c/c Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal, e nos princípios da autotutela, da legalidade e da vinculação ao instrumento convocatório, em razão da ausência de descrição completa e objetiva do objeto a ser executado, mormente no que se refere à necessidade de inclusão do custo referente às horas excedentes, nos limites máximos descritos no subitem 5.4.4 do TR, nas planilhas de custos integrantes das propostas a serem apresentadas para o certame;

II – DETERMINO a revisão do edital de licitação, com as alterações necessárias visando à abertura de novo certame com a máxima urgência, considerando tratar-se de contratação imprescindível à realização das Eleições 2024.

2. À SECLI para providências no âmbito de sua competência.

3. Paralelamente, à SETEC para cumprimento do item II.

4. Ao GAPDG para dar cumprimento.

Ana Esmera Pimentel da Fonseca
Diretora-Geral
Ordenadora de Despesas por Delegação



Documento assinado eletronicamente por **Ana Esmera Pimentel da Fonseca, Diretora-Geral**, em 18/06/2024, às 16:34, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://sei.tre-rn.jus.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0&cv=0050757&crc=8535A271, informando, caso não preenchido, o código verificador **0050757** e o código CRC **8535A271**.

02764/2024

0050757v2