



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

PARECER Nº 2187/2024/AJDG

Referência: SEI Nº 10569/2024

Assunto: Pregão Eletrônico nº 90079/2024-TRE/RN. Vício insanável. Anulação.

1. Vieram os autos a esta Assessoria para análise da informação da Seção de Licitação-SECLI, na qual tece considerações sobre manifestação apresentada pela empresa **GJT SERVICOS & LOCACAO LTDA**, em relação ao Pregão Eletrônico nº 90079/2024 – TRE/RN, que tem por objeto a contratação dos serviços continuados de apoio administrativo, a serem executados sob o regime de dedicação exclusiva de mão de obra, em imóveis da Justiça Eleitoral em Natal/RN.

2. A empresa GJT SERVICOS & LOCACAO LTDA apresenta os seguintes pontos relacionados ao Pregão Eletrônico nº 90079/2024 – TRE/RN:

- “1. Termo de Referência não anexado ao Edital – Foi verificado que o Termo de Referência ao qual o nobre pregoeiro mencionou não foi anexado conforme conta no próprio edital na Seção 2 – Dos Anexos – a) Anexo 1: Termo de Referência. Há de ser verificado que o ANEXO 1 é o IMR (pág 78/120) e não o Termo de Referência.
2. Anexo ao Edital em forma de documento escaneado – Conforme Acórdão 934/21 - "A disponibilização de arquivos PDF que impedem a utilização por qualquer usuário de ferramenta de pesquisa de palavras e de selecionar e copiar textos, dificulta a busca de informações no documento, em prejuízo ao princípio da transparência e contraria o disposto no art. 8º, §3º, inciso III, da Lei 12.527/11, que prevê que as informações disponibilizadas nos sítios oficiais deverão atender ao requisito de 'possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina' ". Logo não constava em Edital a CCT a ser usada de forma a ser encontrada por meio de busca simples, ferindo assim o princípio da transparência.
3. Valor de referência orçado abaixo do que consta no edital - O valor de referência base anexado no ETP100_2024__1_.pdf, foi baseado em CCT já vencida (observa-se que o ETP foi assinado na data de 04/06/2024, mesmo com nova CCT já vigente), e com a falta do Termo de Referência, os valores usados foram o do ETP pois, conforme já informado foi feito já sabendo que teria nova CCT vigente. Deve-se verificar os itens do ETP 9.2, 9.6, 9.8, 9.8.1 e 9.9 onde constam os valores usados na falta do TR.

4. Infração ao Manual do TCU sobre Pregão Eletrônico - Quando da elaboração do TR - deve-se ter um orçamento detalhado e planilhas que o fundamentam e, no mínimo, 3 orçamentos ou contratos já praticados pela administração pública, novamente, NÃO FOI anexado o TR (Termo de Referência) embora o edital faça constantes referências ao mesmo.
5. Infração ao sobre a Falta do Termo de Referência (Já que o mesmo foi o item pelo qual fomos desclassificados segundo a nobre comissão) – Segue transcrição do Chat:
- "Esta SEGEC entende que as alegações articuladas pela licitante em questão não só ferem a isonomia da qual se reveste o certame licitatório, como também inobservam preceitos do edital em apreço. Ressaltando-se que o valor estimado por este TRE foi construído com base nos valores da CCT vigente, normativo o qual foi devidamente anexado ao termo de referência respectivo." Caso o TR existisse no Edital, ou nos arquivos anexos deveria ser similar ao que o próprio órgão tem como parâmetro para licitações conforme arquivo enviado em anexo "Termo de Referência ou Projeto Básico - Contratação de TIC" onde, além da falta do TR, diz que o TR deve ser baseado no ETP.
6. Fator K em margem abaixo – No âmbito do Ministério Público da União – MPU, a utilização do Fator K foi formalmente instituída pelo item 6 da Norma de Execução n.º 1, de 30 de janeiro de 2007, relativa à formalização dos processos de tomada de contas anuais, tendo sido a referida norma aprovada pela Portaria AUDIN/MPU n.º 1, de igual data, publicada no D.O.U. de 31 de janeiro de 2007. O Fator K corresponde à razão entre o custo total de um trabalhador (remuneração, encargos sociais, insumos, reserva técnica, despesas operacionais/administrativas, lucro e tributos) e o valor pago ao mesmo trabalhador a título de remuneração."

3. O Pregoeiro prestou a seguinte informação no ID nº 0139462:

- "1. Trata-se do PE 90079-2024 - Contratação de serviços continuados de apoio administrativo, na categoria assistente administrativo, a serem executados sob o regime de dedicação exclusiva de mão de obra em imóveis da Justiça Eleitoral em Natal/RN.
2. O pregão foi aberto na data e hora agendados e após a etapa de disputa, a proposta da empresa GJT SERVICOS & LOCACAO LTDA - CNPJ: 17.754.216/0001-45 sagrou-se a vencedora provisória.
3. A licitante apresentou a planilha de custos e formação de preços (id. 0137309).
4. A SEGEC ao analisar a planilha, ressaltou que a aludida empresa adotou a Convenção Coletiva de Trabalho 2023/2023 (RN000087/2023) com a vigência já expirada, e esclareceu que a CCT 2024/2024, então vigente, foi registrada no MTE sob nº RN000368/2024.

5. Oportunizado à licitante a correção da sua planilha à CCT indicada pela SEGEC, não o fez e apresentou justificativa.

6. Os argumentos da empresa não foram admitidos pela SEGEC, que ao analisar as ponderações ressaltou que o valor estimado por este TRE foi construído com base nos valores da CCT vigente, normativo o qual foi devidamente anexado ao termo de referência respectivo.

7. Cabe ressaltar que a CCT 2024/2024, RN000368/2024, juntada ao TR continha apenas as assinaturas dos signatários, mas ainda sem o registro do MTE.

8. Desta forma, como a GJT SERVICOS não ajustou sua planilha e que a justificativa apresentada não foi admitida, restou a desclassificação de sua proposta e a convocação da seguinte na ordem de classificação.

9. Nesse ínterim, a GJT SERVICOS & LOCACAO LTDA encaminhou o e-mail (id.0139414) questionando a desclassificação de sua proposta, alegando os seguintes pontos. Termo de Referência não anexado ao Edital. Anexo ao Edital em forma de documento escaneado. Valor de referência orçado abaixo do que consta no edital. Infração ao Manual do TCU sobre Pregão Eletrônico. Ao final a empresa solicitou a sua habilitação no pregão ou a anulação do certame.

10. Quanto ao item 1 alegado pela empresa, smj, parece não merecer prosperar posto que o Termo de Referência está regularmente publicado juntamente com o edital no portal compras.gov (comprasnet/pncp), vide:<https://pncp.gov.br/app/editais/00509018000113/2024/4098>.

11. Quanto ao item 2 – O edital fora publicado no formato .pdf que permite busca em seu conteúdo. Entretanto, quanto ao Termo de Referência anexo ao edital verifica-se que está em formato que não permite tal busca.

13. Sobre o tema, o TCU tem entendimento de que a inserção de documentos das licitações no portal Comprasnet em formato não editável, que não permita a busca de conteúdo no arquivo, infringe a regra estabelecida no art. 8º, § 3º, inciso III, da Lei 12.527/2011

14.ACÓRDÃO Nº 934/2021 – TCU – Plenário:

15.9.3. dar ciência ao Comando da 12ª Região Militar de que a inserção de documentos das licitações no portal Comprasnet em formato não editável, que não permita a busca de conteúdo no arquivo, conforme se verificou no Pregão Eletrônico SRP 4/2020, infringe a regra estabelecida no art. 8º, § 3º, inciso III, da Lei 12.527/2011

16. ACÓRDÃO Nº 2129/2021 – TCU – Plenário

17.9.10.1. a inserção de documentos das licitações no portal Comprasnet, em formato não editável, que não permita a busca de conteúdo no arquivo, conforme se verificou no Termo de Referência do Pregão Eletrônico SRP 20/2020, infringe a regra estabelecida no art. 8º, § 3º, inciso III, da Lei 12.527/2011;

18. Cabe ressaltar que a SECLI publicou no comprasnet o arquivo do TR no formato recebido.

19. Quanto ao item 3 – smj, parece não merecer prosperar em vista da informação da SEGEC de que o valor estimado por este TRE foi construído com base nos valores da CCT vigente.

20. Quanto ao item 4 - smj, parece não merecer prosperar uma vez que o manual do TCU citado, visa fornecer orientações às unidades do Tribunal de Contas da União – de natureza interna daquele órgão.

21. Por fim, com base no art. 15, §1º do Decreto 11.246/2022 solicito orientação no sentido para acolhimento ou não das alegações da GJT SERVICOS ante o entendimento do TCU nos acórdãos acima.

22. E, caso se admita as ponderações da empresa para anulação / revogação do pregão e sua republicação, sugere-se que seja analisada a possibilidade de constar no Termo de referência a CCT 2024/2024, então vigente, registrada no MTE sob nº RN000368/2024, conforme ressaltou a SEGEC bem como que novos documentos a serem encaminhados à SECLI para publicação como anexo ao edital permitam busca de conteúdo no arquivo.”

4. Feito o relato, passa-se à análise conclusiva.

5. A Seção de Licitações evidencia em sua informação no item 12 que o “o Termo de Referência anexo ao edital verifica-se que está em formato que não permite tal busca”, colacionando jurisprudência do Tribunal de Contas da União. Vejamos o entendimento do TCU sobre o tema:

“288. A utilização de arquivos PDF não editáveis dificulta a busca de informações no documento, em prejuízo ao princípio da transparência e contraria o disposto no art. 8º, § 3º, inciso III, da Lei 12.527/2011, o qual prevê que as informações disponibilizadas nos sítios oficiais deverão atender ao requisito de ‘possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina’.” (Acórdão TCU nº 934/2021 - Plenário)

“303. Isso posto, deve-se propor que seja dada ciência ao Gabinete do Comandante do Exército de que a inserção de documentos das licitações no portal Comprasnet em formato não editável, que não permita a busca de conteúdo no arquivo, conforme se verificou no Termo de Referência do Pregão Eletrônico SRP 20/2020, infringe a regra estabelecida no art. 8º, § 3º, inciso III, da Lei 12.527/2011.” (Acórdão TCU nº 2129/2024 - Plenário)

6. O Termo de Referência (TR) constitui documento fundamental em processos licitatórios, especialmente nos pregões, pois é nele que se delineiam os requisitos técnicos e as condições essenciais para a contratação. Sua inadequada disponibilização compromete diretamente os princípios da publicidade, transparência e igualdade de condições entre os participantes, nos termos do art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

7. A disponibilização de documentos em formato que impede a busca automatizada, contraria, segundo o Tribunal de Contas da União, o art. 8º, § 3º, inciso III, da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), que estabelece:

§ 3º Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos:

(...)

III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;

8. No caso em análise, a Seção de Licitações confirmou que o Termo de Referência foi anexado em formato não editável e que não permite busca no conteúdo. Tal situação afronta o princípio da transparência, prejudicando a ampla concorrência e o pleno acesso às informações por parte dos licitantes, conforme destacado no Acórdão nº 934/2021 e no Acórdão nº 2.129/2021, ambos do TCU. A irregularidade é suficiente para comprometer a legalidade do certame e ensejar sua anulação.

9. Ante esse cenário, impõe-se a necessidade de análise quanto à possibilidade de manutenção e continuidade do certame ou de sua anulação/revogação.

10. Vislumbrando uma provável ofensa aos princípios da isonomia e da competitividade, esta Assessoria entende que a Administração, em face do princípio de autotutela, deve anular o certame e determinar a correção da publicação de edital e demais documentos, nos termos recomendados pelo Tribunal de Contas da União, atendendo ao requisito de possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina, afastando quaisquer dúvidas que possam macular o certame licitatório.

11. No que se refere a anulação do Pregão Eletrônico nº 90079/2024 – TRE/RN – TRE/RN, convém trazer à colação o que prescreve a Súmula nº 346 e 473 do STF:

Súmula 346:

“A Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos.”

Súmula nº 473:

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

12. Acerca da anulação, dispõe a Lei nº 14.133/2021 nos seguintes termos:

“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;"

13. Pelas informações e documentos constantes dos autos, verifica-se, no caso, que se trata de anulação de procedimento licitatório, em razão da publicação de documentos em formato não compatível com a Lei de Acesso à Informação.

14. Aproveitando o ensejo e acatando sugestão do pregoeiro, esta Assessoria sugere que, quando da republicação, se faça constar no Termo de Referência o número de registro da CCT 2024/2024, qual seja, a de nº RN000368/2024, tomada como base para a elaboração do Valor Estimado para a licitação.

15. Diante do exposto, e face a constatação de vício insanável na licitação, esta Assessoria Jurídica opina nos seguintes termos:

- a) pela anulação do Pregão Eletrônico nº 90079/2024 -TRE/RN, com fundamento no artigo 71, inciso III, da Lei nº 14.133/2021;
- b) pela concessão de prazo de 03 (três) dias úteis para recurso, com fulcro no artigo 165, inciso I, alínea d, da Lei n.º 14.133/2021;
- c) pela revisão do Termo de Referência para que se faça constar o número de registro da CCT 2024/2024, qual seja, a de nº RN000368/2024, tomada como base para a elaboração do Valor Estimado para a licitação.

É o parecer que submeto à consideração da Diretoria-Geral.

Natal, 20 de dezembro de 2024.

Márcia Regina Miranda Clementino Medeiros
Assessora Jurídica da Diretoria-Geral



Documento assinado eletronicamente por **Marcia Regina Miranda Clementino Medeiros, Assessor Jurídico da Diretoria-Geral**, em 20/12/2024, às 16:30, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://sei.trf-jus.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0&cv=0139533&crc=BD67E375 informando, caso não preenchido, o código verificador **0139533** e o código CRC **BD67E375**.