

À DIREÇÃO DO FORO DA JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRO GRAU, SEÇÃO
JUDICIÁRIA DO ESPÍRITO SANTO

Processo nº 0002732-98.2026.4.02.8002

Pregão Eletrônico nº 90007/2026

60.394.776 OSMAR RODRIGUES FERREIRA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob nº 60.394.776/0001-65, com sede na QNL 9, Conjunto A, Casa 04, CEP 72.151-001, Taguatinga, Distrito Federal, neste ato representada por seu titular Osmar Rodrigues Ferreira, portador do CPF nº 120.799.601-72, licitante participante do certame em epígrafe, vem, respeitosamente, com fundamento no artigo 165 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, interpor o presente

RECURSO ADMINISTRATIVO

em face da decisão que anulou o Pregão Eletrônico nº 90007/2026

pelos fatos e fundamentos a seguir expostos.

1. Da tempestividade e da legitimidade

A recorrente participou do Pregão Eletrônico nº 90007/2026, tendo apresentado proposta de preços para o objeto licitado, o que lhe confere legítimo interesse recursal, nos termos do artigo 165 da Lei nº 14.133/2021. A decisão que decretou a anulação do certame fixou o prazo recursal até o dia 8 de julho de 2026, dentro do qual a presente peça é apresentada, razão pela qual deve ser conhecida como tempestiva.

2. Síntese dos fatos

O processo em epígrafe foi autuado para a contratação de empresa especializada para substituição de portas de vidro temperado no edifício sede da Justiça Federal no Espírito Santo, conforme despacho da Direção do Foro que autorizou a realização do procedimento com fundamento no artigo 28, inciso I, da Lei nº 14.133/2021.

A sessão pública foi aberta em 30 de junho de 2026, ocasião em que a Pregoeira, na fase de julgamento de propostas, constatou que o edital não teria divulgado documento formalmente intitulado Termo de Referência, razão pela qual suspendeu a sessão e submeteu os autos à superior consideração.

A Seção de Licitações e a Divisão de Contratações e Material, reconhecendo o equívoco na nomenclatura documental, sugeriram a anulação do certame, com posterior republicação do edital acompanhado do referido documento. A Divisão Jurídico-Administrativa, no parecer jurídico 1869044, acompanhou a sugestão, sob o fundamento de que a ausência do Termo de Referência afrontaria os princípios da publicidade, da transparência e da competitividade, recomendando a anulação com base no artigo 71, inciso III, da Lei nº 14.133/2021, desde que assegurada a prévia manifestação dos interessados, nos termos do parágrafo 3º do mesmo artigo.

Em atendimento a essa exigência legal, a recorrente apresentou tempestivamente manifestação prévia, sustentando que o conteúdo técnico exigido de um Termo de Referência já se encontrava integralmente disponibilizado aos licitantes por meio do Estudo Técnico Preliminar, do Mapa de Riscos da Contratação e do Anexo 2, todos publicados junto ao edital, de modo que o vício apontado não configuraria ilegalidade insanável apta a justificar a anulação.

Não obstante a manifestação apresentada, a Direção do Foro decretou a anulação do Pregão Eletrônico nº 90007/2026, com autorização para republicação do edital acompanhado do Termo de Referência, fixando prazo recursal até 8 de julho de 2026, prazo para contrarrazões até 13 de julho de 2026 e prazo para decisão até 30 de julho de 2026.

Ocorre que, com a devida vênia, o exame dos autos e do próprio edital publicado revela que o vício apontado não se reveste da gravidade necessária para configurar ilegalidade insanável, pelos motivos a seguir demonstrados, os quais já haviam sido expostos na manifestação prévia e não restaram afastados pela decisão recorrida.

3. Da ausência de ilegalidade insanável apta a justificar a anulação

O artigo 71, inciso III, da Lei nº 14.133/2021, autoriza a anulação da licitação apenas quando presente ilegalidade insanável. Trata-se de medida excepcional e de ultima ratio, que pressupõe vício de tal gravidade que comprometa a validade do certame de forma irremediável. A ausência de compilação formal de um documento sob o título Termo de Referência não se enquadra nessa hipótese quando, como no caso concreto, o conteúdo técnico que tal documento deveria conter já se encontra integralmente disponibilizado aos licitantes por outros meios, publicados junto ao próprio edital.

3.1. Dos requisitos legais do Estudo Técnico Preliminar e do Termo de Referência

Nos termos do artigo 18 da Lei nº 14.133/2021, o Estudo Técnico Preliminar deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, devendo conter, entre

outros, os seguintes elementos: descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público; demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual; requisitos da contratação; estimativas das quantidades acompanhadas das memórias de cálculo; levantamento de mercado, com a análise das alternativas possíveis e a justificativa técnica e econômica da solução escolhida; estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais e das memórias de cálculo; descrição da solução como um todo; e justificativa para o parcelamento ou não da contratação.

Já o Termo de Referência, segundo a mesma Lei, é o documento necessário para a contratação de bens e serviços, devendo conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos: definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos e o prazo do contrato; fundamentação da contratação, consistente na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes; descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto; requisitos da contratação; modelo de execução do objeto; modelo de gestão do contrato; critérios de medição e de pagamento; forma e critérios de seleção do fornecedor; estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais e das memórias de cálculo; e adequação orçamentária.

A comparação entre esses dois rois legais revela que há ampla sobreposição de conteúdo entre o Estudo Técnico Preliminar e o Termo de Referência, sendo o segundo, em grande medida, um desdobramento e uma consolidação formal do primeiro, especialmente no que se refere à fundamentação da contratação, que a própria Lei define como a referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes.

3.2. Da equivalência material entre o conjunto de documentos publicados e o Termo de Referência

O edital publicado traz, entre as páginas 14 e 18, os Estudos Técnicos Preliminares (ETP SJES 1794029) e o Mapa de Riscos da Contratação (MRC SJES 1798022), além do Anexo 2, contendo a Planilha Orçamentária Estimativa. A leitura conjunta desses documentos demonstra que todos os elementos acima elencados, tanto do Estudo Técnico Preliminar quanto do Termo de Referência, estavam presentes e acessíveis aos licitantes desde a publicação do edital, a saber:

- a) descrição da necessidade da contratação, com fundamentação técnica na ABNT NBR 9050/2020 e identificação precisa da inconformidade de acessibilidade a ser sanada, conforme itens 1.1 a 1.4 do ETP;
- b) definição do objeto, com natureza, quantitativos por item e unidade de fornecimento, conforme Anexo 2 e Relação de Itens do certame;

c) requisitos da contratação, incluindo vedação à subcontratação, dispensa de garantia contratual da execução e prazo mínimo de garantia dos serviços de doze meses, conforme item 3 do ETP;

d) modelo de execução do objeto, com definição de que os serviços seriam executados fora do horário de expediente, de forma a não interromper o funcionamento dos cartórios, e com a descrição do procedimento de remoção e instalação porta a porta, conforme item 7 do ETP;

e) levantamento de mercado, com análise comparativa de quatro alternativas técnicas distintas e justificativa fundamentada da solução escolhida, conforme item 5 do ETP;

f) estimativa de quantidades e de valores, com remissão à Planilha do Anexo 2, na qual constam os códigos SINAPI e IOPES utilizados, os quantitativos por item e o BDI aplicado;

g) mapa de riscos estruturado por etapa da contratação, com identificação de danos, probabilidade, impacto, tratamento e responsáveis, conforme MRC SJES 1798022;

h) forma e critérios de seleção do fornecedor, constantes do próprio corpo do edital, que define o critério de julgamento por menor preço e o modo de disputa aberto e fechado;

i) local de entrega e execução do objeto, identificado como Vitória, Espírito Santo, conforme Relação de Itens do certame, e endereço da sede da contratante constante do preâmbulo do edital;

j) adequação orçamentária, com o valor total estimado da contratação de cento e quinze mil, setecentos e trinta e seis reais e trinta centavos, expressamente indicado no edital e detalhado na Planilha do Anexo 2;

l) resultados pretendidos e diretrizes de sustentabilidade quanto ao descarte do material substituído, conforme itens 9 e 12 do ETP.

Verifica-se, portanto, que a totalidade dos elementos exigidos pelos artigos 18 e correlatos da Lei nº 14.133/2021 para o Estudo Técnico Preliminar e para o Termo de Referência, incluindo prazos, condições de execução, endereço de entrega e adequação orçamentária, estava integralmente atendida e disponível aos licitantes, ainda que distribuída entre o Estudo Técnico Preliminar, o Mapa de Riscos, o Anexo 2 e o corpo do próprio edital, e não compilada sob um único documento nominalmente intitulado Termo de Referência. O vício apontado pela Pregoeira é, portanto, de natureza formal ou de organização documental, e não de ausência de conteúdo técnico essencial à contratação.

3.3. Do rigor técnico das composições de custo constantes da Planilha Orçamentária

A precisão técnica da estimativa de custos reforça a equivalência material acima demonstrada. A título de exemplo, o item 2.1 da Planilha Orçamentária, referente à porta em vidro temperado de 10 milímetros, com uma folha de abrir de 90 por 210 centímetros e uma parte fixa de 65 por 210 centímetros, com reaproveitamento das ferragens, mola de piso, puxador e fechadura existentes, teve sua composição de custo adaptada a partir da referência SINAPI 102185, com a supressão dos insumos SINAPI referentes ao conjunto de ferragens em zamac cromado e à mola hidráulica de piso, mantendo-se apenas o insumo SINAPI 5031, correspondente ao vidro temperado incolor sem ferragens e sem colocação, somado à composição de mão de obra formada pelos insumos SINAPI relativos a servente e a vidraceiro, ambos com encargos complementares.

Essa supressão não foi arbitrária, mas tecnicamente justificada pela condição de reaproveitamento das ferragens existentes, expressamente descrita no item 7.2 do Estudo Técnico Preliminar. A mesma metodologia de adaptação, com supressão ou ajuste de insumos conforme a condição específica de cada item, foi aplicada de forma individualizada aos demais itens da planilha, conforme a descrição própria de cada um constante do Anexo 2.

Esse nível de detalhamento técnico evidencia que a estimativa de valores não foi elaborada de forma genérica ou por simples analogia, mas reflete estudo de composição de custos item a item, coerente com as condições reais de execução do objeto, o que é exatamente a função que a legislação atribui à estimativa de valor constante do Termo de Referência.

3.4. Da ausência de prejuízo à publicidade, à transparência e à competitividade

O parecer jurídico que fundamentou a decisão de anulação invocou os princípios da publicidade, da transparência e da competitividade. Tais princípios, contudo, são de natureza instrumental, na medida em que visam assegurar que os licitantes disponham de informação suficiente para formular propostas competitivas e para questionar eventuais dúvidas sobre o objeto licitado. No caso concreto, o resultado prático protegido por esses princípios foi plenamente alcançado, o que se comprova por dois fatos objetivos extraídos do próprio andamento do certame.

Em primeiro lugar, não foi registrado qualquer pedido de esclarecimento ou impugnação ao edital no prazo fixado para tanto, encerrado em 26 de junho de 2026, o que constitui indício objetivo de que as especificações técnicas, embora distribuídas entre o Estudo Técnico Preliminar, o Mapa de Riscos e o Anexo 2, foram suficientemente claras para todos os potenciais interessados.

Em segundo lugar, houve pluralidade de propostas cadastradas e efetiva disputa entre licitantes na fase de lances, com redução dos valores inicialmente ofertados, o que demonstra que o mercado compreendeu adequadamente o objeto e suas condições técnicas a ponto de formular propostas concorrentes e de disputá-las de forma real durante a sessão pública.

Esses dois elementos, considerados em conjunto, demonstram que a finalidade protegida pelos princípios da publicidade, da transparência e da competitividade foi concretamente atingida por meio dos documentos efetivamente publicados, ainda que sem a compilação formal em documento intitulado Termo de Referência. Não há, portanto, prejuízo concreto que justifique a anulação do certame.

3.5. Da jurisprudência do Tribunal de Contas da União

O entendimento ora sustentado encontra amparo na jurisprudência recente do Tribunal de Contas da União. No Acórdão nº 1532/2026, Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, proferido no Processo nº 003.652/2025-4 e publicado no Boletim de Jurisprudência do TCU nº 590, a Corte de Contas assentou que a Lei nº 14.133/2021 não impõe a inclusão do Estudo Técnico Preliminar como anexo obrigatório do instrumento convocatório, tampouco estabelece sua divulgação em sítio eletrônico de amplo acesso como requisito prévio à publicação do edital, tratando-se de faculdade da Administração no exercício de sua discricionariedade. Esse entendimento consolida orientação já firmada no Acórdão nº 2273/2024, também do Plenário e do mesmo relator, no mesmo sentido.

Se nem sequer a anexação formal do Estudo Técnico Preliminar ao edital é considerada exigência legal obrigatória pelo TCU, com mais razão não se pode reputar insanável o vício consistente na ausência de compilação de um documento nominalmente intitulado Termo de Referência, quando o conteúdo técnico equivalente já se encontra integralmente disponibilizado aos licitantes por meio de outros documentos publicados junto ao edital, como demonstrado nos itens anteriores.

Aplica-se, ainda, o princípio do formalismo moderado, expressamente positivado no artigo 12, inciso III, da Lei nº 14.133/2021, segundo o qual o desatendimento de exigências meramente formais que não comprometam a aferição da qualificação do licitante ou a compreensão do conteúdo de sua proposta não importará seu afastamento da licitação ou a invalidação do processo. No mesmo sentido, o artigo 147 da mesma Lei estabelece cláusula geral de convalidação, segundo a qual a nulidade de atos em processos licitatórios somente será declarada quando não for possível sanear a irregularidade, devendo a Administração avaliar previamente os impactos financeiros, sociais e operacionais da anulação em cotejo com a manutenção do certame.

3.6. Do dever de eficiência e da desnecessidade de anulação

Ademais, impõe-se destacar que o dever de eficiência administrativa, consagrado no art. 5º da Lei nº 14.133/2021, obsta a anulação do certame quando os dados técnicos e econômicos necessários ao dimensionamento das propostas já estavam integralmente disponíveis aos licitantes. Como demonstrado nos itens 3.1 e 3.2, o Estudo Técnico Preliminar, o Mapa de Riscos e o Anexo 2 continham, desde a publicação do edital, todos os elementos exigidos pelo art. 18 da Lei nº 14.133/2021 para a fase preparatória da contratação: descrição da necessidade, requisitos da contratação, levantamento de mercado, estimativa de quantidades e de valores com memórias de cálculo, e mapa de riscos.

Sendo esses os dados que efetivamente permitem a um licitante dimensionar sua proposta, e estando eles integralmente presentes e acessíveis desde o início do certame, não há lacuna de informação a justificar a anulação. A própria pluralidade de propostas cadastradas e a disputa efetiva em fase de lances, já mencionadas no item 3.4, comprovam que esses dados foram suficientes na prática para que o mercado dimensionasse suas propostas com segurança, sem qualquer dúvida ou impugnação registrada.

A anulação, nos termos do art. 71, inciso III, da Lei nº 14.133/2021, pressupõe ilegalidade insanável, o que não se verifica quando o conteúdo técnico exigido por lei já cumpria sua finalidade de informar adequadamente o mercado. Faltando à ausência de compilação nominal do Termo de Referência qualquer efeito prático sobre o dimensionamento das propostas, não há fundamento para a anulação do certame, devendo o processo prosseguir normalmente para as fases de julgamento, adjudicação e homologação.

4. Da instrumentalidade das formas e da vinculação ao instrumento convocatório

O ordenamento jurídico administrativo não admite a decretação de nulidade pela nulidade em si, sendo aplicável ao caso o princípio da instrumentalidade das formas, já reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Superior Tribunal de Justiça e consagrado na jurisprudência do Tribunal de Contas da União citada no item anterior, segundo o qual vícios formais que não acarretem prejuízo concreto às partes ou ao interesse público devem ser convalidados, e não utilizados como fundamento para a invalidação de atos que produziram regularmente seus efeitos. Tal entendimento é corroborado pelos princípios da economicidade, da eficiência e da segurança jurídica, previstos no artigo 5º da Lei nº 14.133/2021, que orientam a Administração a adotar a solução menos gravosa e mais eficiente diante de vícios sanáveis.

Some se a isso o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, o qual, embora normalmente invocado em favor da Administração, também a vincula reciprocamente aos termos e ao conteúdo técnico por ela própria disponibilizado no edital e em seus anexos. Tendo a própria Administração publicado, ainda que sob outra sistematização documental, todo o conteúdo técnico equivalente ao de um Termo de Referência, com todos os prazos, condições, endereço de execução e demais elementos exigidos por lei, não se afigura proporcional anular a integralidade do certame por vício de nomenclatura, quando a substância normativa exigida estava presente e foi comprovadamente compreendida pelo mercado.

5. Dos pedidos

Diante do exposto, requer-se:

- a) o conhecimento do presente recurso, por ser tempestivo e apresentado por licitante legitimamente interessada;
- b) o provimento do recurso, para reformar a decisão que decretou a anulação do Pregão Eletrônico nº 90007/2026, reconhecendo-se que o conjunto formado pelo Estudo Técnico Preliminar, pelo Mapa de Riscos da Contratação e pela Planilha Orçamentária Estimativa, todos publicados junto ao edital, supre materialmente o conteúdo exigido de um Termo de Referência, restabelecendo-se o certame no estado em que se encontrava por ocasião da suspensão da sessão pública, com o prosseguimento às fases de julgamento, adjudicação e homologação;
- c) subsidiariamente, caso não seja reconsiderada a decisão pela própria autoridade recorrida, o encaminhamento do presente recurso à autoridade superior competente, nos termos do artigo 165 da Lei nº 14.133/2021;
- d) em qualquer hipótese, que se abstenha a Administração de dar início à republicação do edital enquanto pendente de apreciação o presente recurso, sob pena de esvaziamento do próprio direito recursal ora exercido;
- e) a juntada e a apreciação de todos os fundamentos e documentos ora apresentados antes da decisão final sobre o recurso.

Termos em que,

Pede deferimento.

OSMAR
RODRIGUES
FERREIRA:12
079960172

Assinado de forma
digital por OSMAR
RODRIGUES
FERREIRA:12079960172
Dados: 2026.07.08
20:51:29 -03'00'

Taguatinga - DF 08 de julho de 2026

Osmar Rodrigues Ferreira
Representante Legal
12079960172

Recurso Administrativo - Pregão Eletrônico nº 90007/2026 - Processo nº 0002732-98.2026.4.02.8002

Osmar Rodrigues <orlicitacoes@gmail.com>

qua 08/07/2026 20:55

Para:pregoeiro <pregoeiro@jfes.jus.br>;

 1 anexos (200 KB)

900072026_90014_recurso.pdf;

Prezados,

Em atenção à decisão que anulou o Pregão Eletrônico nº 90007/2026 (Processo nº 0002732-98.2026.4.02.8002), venho interpor, em anexo, Recurso Administrativo, nos termos do art. 165 da Lei nº 14.133/2021, dentro do prazo recursal fixado até 08/07/2026.

No recurso anexo, demonstra-se que o conteúdo técnico exigido pela legislação para a fase preparatória da contratação já se encontrava integralmente disponibilizado aos licitantes por meio do Estudo Técnico Preliminar, do Mapa de Riscos da Contratação e do Anexo 2 (Planilha Orçamentária Estimativa), todos publicados junto ao edital, de modo que o vício apontado não configura ilegalidade insanável apta a justificar a anulação já decretada, conforme já exposto na manifestação prévia anteriormente apresentada e não afastado pela decisão recorrida.

Solicito o conhecimento e provimento do presente recurso, para que seja reformada a decisão de anulação e restabelecido o certame, com o prosseguimento às fases de julgamento, adjudicação e homologação, ou, subsidiariamente, o encaminhamento à autoridade superior competente, nos termos do art. 165 da Lei nº 14.133/2021.

Solicito, ainda, que a Administração se abstenha de dar início à republicação do edital enquanto pendente de apreciação o presente recurso.

Coloco-me à disposição para prestar quaisquer esclarecimentos adicionais que se façam necessários.

Atenciosamente,

Osmar Rodrigues
(61) 99185-8696