

ORIENTAÇÃO N.º 053/2021

Documentos em formato não pesquisável prejudica a publicidade nas licitações públicas

Resumo

O Tribunal de Contas da União, em decisão recente, esclareceu que os arquivos de licitações processadas em ambiente virtual, como o - Comprasnet, quando disponibilizados em formato de imagem, prejudica o acesso e o controle social das compras públicas, porquanto não permite a utilização da ferramenta de busca. Entendeu-se, então, que em razão do movimento natural de evolução do processamento das licitações públicas, notadamente o uso de recursos de tecnologia da informação, o órgão ou entidade licitante deve facilitar o acesso aos documentos mediante disponibilização de arquivos pesquisáveis.

Introdução

A publicidade é princípio constitucional essencial para a eficácia dos atos públicos, estando prevista no **caput do art. 37 da Constituição Federal de 1988**, e sedimentado no **art. 3º, da Lei Federal n.º 8.666/93**¹. Os procedimentos licitatórios, especialmente em sua fase externa, estão vinculados ao seu efetivo cumprimento, porquanto não existe, via de regra, segredo na Administração Pública.

O interesse público nas publicações guarda estreita relação com o controle social, permitindo que a sociedade e órgãos de controle tenham integral acesso. O interesse administrativo também fundamenta a publicidade nas licitações públicas, ao passo que se destina à ampliação da concorrência e, conseqüentemente, obter o maior número de propostas comerciais.

Advirta-se, nesse sentido, que a disciplina da transparência dos atos públicos e o acesso à informação estão melhores desenvolvidas na **Lei Federal nº 12.527/2011**, especialmente nos **artigos 6º, 8º e 12**².

¹ **Art. 3º.** A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

² **Art. 6º** Cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a:

I - gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação;

II - proteção da informação, garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade e integridade; e

[...]



Com a decisão do Tribunal de Contas da União, deve a Administração produzir e divulgar, nas licitações públicas, arquivos que permitam a pesquisa ou a cópia dos textos pelo usuário/interessado, abstendo-se de utilizar arquivos travados, bloqueados ou em formato de imagem, que dificultem ou desestimulem o interesse do particular, em flagrante violação à integridade do documento e da competitividade.

Orientação

No trecho de uma representação, o Tribunal de Contas da União – TCU – decidiu que a disponibilização de arquivos em formato não editável é prejudicial à publicidade e à transparência do certame. No caso, os documentos licitatórios incluídos no sistema de compras virtual estavam em formato PDF não editável.

A decisão é do **Acórdão TCU 934/2021**³, que foi proferido pelo MINISTRO BRUNO DANTAS⁴.

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

[...]

Art. 12. O serviço de busca e fornecimento da informação é gratuito, salvo nas hipóteses de reprodução de documentos pelo órgão ou entidade pública consultada, situação em que poderá ser cobrado exclusivamente o valor necessário ao ressarcimento do custo dos serviços e dos materiais utilizados.

³<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/word%2520/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520>

⁴ Item j: justificar o formato utilizado para os documentos do edital e do seu termo de referência, que foram incluídos no sistema Comprasnet em formato de imagem, o que dificulta a transparência, notadamente em relação ao acompanhamento e fiscalização pelo cidadão comum em seu importante papel de controle social, uma vez que o manuseio desses documentos fica prejudicado, a exemplo da realização de simples busca textual manual, e contraria a política nacional de dados abertos, que preconiza a evolução da transparência por meio de publicação de informações em formatos que facilitem a obtenção de informações, inclusive de maneira automatizada;

Fundamento legal ou jurisprudencial: inciso III, do § 3º, do art. 8º da Lei 12.527/2011;

Contextualização:

284. A instrução inicial constatou que a versão do edital e do seu termo de referência incluídas no sistema Comprasnet estão em formato de imagem, o que dificulta a transparência, notadamente em relação ao acompanhamento e fiscalização do cidadão comum em seu importante papel de controle social, uma vez que o manuseio dos artefatos fica prejudicada, a exemplo da realização de simples busca textual manual (peça 12, p. 14)-.

285. Registrou-se que a prática contraria a política nacional de dados abertos, que preconiza a evolução da transparência por meio de publicação de informações em formatos que facilitem a obtenção de informações, inclusive de maneira automatizada e, nesse sentido, fere o inciso III, do § 3º, do art. 8º da Lei 12.527/2011, ao



A decisão se baseia no fato de que os sistemas de buscas textuais não são capazes de filtrar os termos procurados se os arquivos anexados não se compatibilizarem com a ferramenta de busca. Essa impossibilidade de localização de palavras/caracteres/expressões no interior do documento, na visão do TCU, mitiga a publicidade, e, nesse sentido, prejudica o conhecimento, a fiscalização e o acesso à informação. Compreende-se do precedente que o acesso do cidadão e dos órgãos de controle externo, deve ser, cada vez mais, facilitado e descomplicado.

disponibilizar informação em formato que exige maior esforço de tratamento para alcançar legibilidade por máquina.

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre os indícios de irregularidades (peça 84, p. 37) :

a) causa estranheza a alegação de que a documentação incluída no sistema Comprasnet tenha sido apresentada em formato de imagem, fato que dificulta a transparência, uma vez que, ao acessar sistema, verificamos de forma clara que a documentação disponibilizada aos licitantes estava em formato PDF e Word, não havendo o formato de imagem citado; e

b) nenhum licitante postulou em quaisquer das fases do certame, seja através de impugnação, pedido de esclarecimento, recursos ou outro meio administrativo diverso, eventual impossibilidade de manuseio dos documentos.

Análise:

286. De fato, os documentos inseridos pela UJ no Sistema Comprasnet em formato PDF, no caso, os Anexos I e II do termo de referência e o edital do PE SRP 4/2020, não são editáveis, o que impede a utilização por qualquer usuário de ferramenta de pesquisa de palavras e de selecionar e copiar textos. Esse formato é chamado usualmente de imagem, embora não seja propriamente um arquivo de formato imagem, como aqueles com extensões JPEG/JFIF, GIF, BMP, PNG, PSD, TIFF, EXIF, dentre outros.

287. Os outros dois arquivos, as minutas da ata de registro de preços e do contrato, estão em formato Word (peça 84, p. 37).

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'.

289. Isso posto, em relação a essa questão, deve-se propor, quando do mérito destes autos, que seja dada ciência ao Comando da 12ª Região Militar 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 PE SRP 4/2020, infringe a regra estabelecida no art. 8º, § 3º, inciso III, da Lei 12.527/2011.

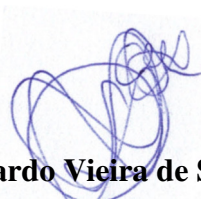


Conclusão

Ante as considerações expostas, alinha-se à correta, sensível e moderna orientação do TCU no sentido de que os documentos digitais pesquisáveis servem à publicidade, transparência e ao interesse público, de forma mais eficiente do que a utilização de arquivos em PDF ou em formatos não editáveis.

Adamantina/SP, 31 de maio de 2021.

Elaborada por:

A handwritten signature in blue ink, consisting of several overlapping loops and lines, positioned above the name and title of the consultant.

Leonardo Vieira de Souza
Consultor

Aprovado por:

A handwritten signature in blue ink, featuring a large, stylized initial 'A' followed by several loops, positioned above the name and title of the partner-director.

Antonio Franciso Moreno
Sócio-diretor

