



## TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

## ASSESSORIA JURÍDICA

## Parecer Jurídico de Minuta de Edital nº 18/2024

Procedimento Administrativo nº 2023.00.000003725-8

Síntese: Exame de minuta de edital. Lei nº 14.133/2021. Sistema de Registro de Preços. Prestação de serviço de auditoria externa para exame e validação da organização, condução e conclusão dos trabalhos relativos ao Teste de Integridade referentes às Eleições Municipais 2024. Aprovação com ressalvas.

Em observância ao art. 53 da Lei nº 14.133/2021, vem ao exame desta Assessoria Jurídica o Procedimento Administrativo em epígrafe.

2. Trata-se de edital de licitação (2807443) que tem por objeto o registro de preços para eventual prestação de serviço de auditoria externa para exame e validação da organização, condução e conclusão dos trabalhos relativos ao Teste de Integridade referentes às Eleições Municipais 2024, pelo período de 12 (doze) meses, conforme especificações, condições e prazos constantes do Termo de Referência (2806221).

3. No tocante à instrução procedimental, registra-se que o presente pleito se iniciou por meio do Documento de Oficialização de Demanda - DOD (2415090) e que a Portaria TSE nº 215/2023 (2422798) elencou os servidores que compuseram a equipe do planejamento. A realização de novos Estudos Técnicos Preliminares foi afastada, haja vista o aproveitamento das conclusões do ETP vinculado à contratação anterior, mediante motivação e deliberação da autoridade competente, conforme se observa no Despacho GAB-DG, 2454825.

4. Pontua-se que as justificativas para a presente contratação estiveram delineadas no DOD e no Termo de Referência (TR), cuja versão final (2774780 – reproduzida pela Seedi sob o SEI nº 2806221) contou com o auxílio da Seção de Apoio ao Requirante – Seare e foi aprovada pela autoridade competente (2774780), nos termos orientados pelo § 6º do artigo 14 da IN TSE nº 11/2021.

5. Anota-se, também, que consta dos autos a indicação dos critérios de sustentabilidade (item 6.2 do TR, 2806221).

6. A estimativa de preços foi realizada nos moldes consignados pela Seção de Compras – Secomp na Nota Técnica de Estimativa de Preços 32 (2814880). Assim, de acordo com o Mapa Comparativo de Preços (2815897) e com a Planilha de Valores Máximos de Referência (2812239), o valor global estimado para a licitação é de “\$ 4.281.345,12 (quatro milhões, duzentos e oitenta e um mil, trezentos e quarenta e cinco reais e doze centavos)”, conforme pontuado pela referida unidade (2814880 – item 8.1).

6.1 Constata-se, ainda, a identificação do código do item no catálogo de serviços/materiais relativo ao objeto, a classificação da natureza da despesa e a indicação de que a licitação ocorrerá por meio da modalidade pregão, forma eletrônica (2814880 – itens 9.1, 11.1, 12.1).

6.2 Ademais, verifica-se que a demanda não constou do Plano de Contratações Anual (PCA) 2023, data em que se iniciou os procedimentos para a contratação, conforme informado pela SAD (Despacho SEI nº 2418811). Não obstante, o Sr. Diretor-Geral autorizou o prosseguimento da demanda (2421458), nos seguintes termos:

“Considerando o disposto no Despacho SAD 2418811, embora a presente contratação não tenha constado do Plano de Contratações Anual (PCA), haja vista o exposto no Documento de Oficialização de Demanda - DOD [ELE2024] - Aquisição de Auditoria Externa - DOD AGEL 2415090 e, tratando-se de SRP, a exigir disponibilidade orçamentária à época da efetiva contratação, autorizo desde já a inclusão da presente demanda no Plano de Contratações Anual e o prosseguimento do feito”.

7. O procedimento de Intenção de Registro de Preços (IRP) de que trata o Decreto nº 11.462/2023 foi afastado pela unidade técnica, mediante justificativa constante do Despacho Agel nº 2785158, cujo trecho transcreve-se abaixo.

A característica específica da presente licitação não permite a extensão da ata de registro de preços aos demais órgãos e entidades da Administração Pública, uma vez que inexistem outros órgãos ou entidades da Administração Pública com atribuição de examinar e validar a organização, a condução e a conclusão dos trabalhos relativos ao Teste de Integridade das eleições.

A propósito, farão parte do Registro de Preços do ciclo eleitoral de 2024 os 26 (vinte e seis) Tribunais Regionais Eleitorais (TREs), com exceção do TRE/DF, como órgãos partícipes, os quais serão os responsáveis pelas suas respectivas contratações (item 1.2 do TR).

8. É o breve resumo dos fatos.

9. Primeiramente, observa-se que, da análise dos procedimentos para a contratação em exame, considera-se que houve a observância dos princípios básicos que regem a licitação na modalidade pregão, de modo a resguardar sua elaboração com base no ordenamento jurídico e no interesse público.

9.1 Nota-se que a presente licitação ocorrerá com base na Nova Lei de Licitações e Contratos - NLLC, Lei nº 14.133/2021, a qual prevê as fases necessárias ao processo de licitação (art. 17), detalhando-as ao longo da norma.

9.2 Constata-se que, no presente momento, a etapa em que o processo licitatório se encontra é aquela descrita pela lei como fase preparatória (inciso I do artigo 17), a qual “é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual”. Nesta fase, o artigo 18 elenca as providências que deverão ser adotadas por parte da Administração.

Vejamos:

2023.00.000003725-8

Documento nº 2827895 v10

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;

III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;

IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;

V - a elaboração do edital de licitação;

VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;

VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;

VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei.

10. Em relação à necessidade de realização de novo ETP, conforme consta do item 3 deste parecer, o referido procedimento foi afastado pelo Sr. Diretor Geral, nos termos do art. 10, § 16, da IN TSE nº 11/2021, "considerando o exposto no Despacho AGEL 2449088" (Despacho GAB-DG nº 2454825).

10.1 Registra-se que, de acordo com o mencionado Despacho AGEL 2449088, o afastamento do ETP foi baseado no fato de que "a solução adotada na contratação anterior continua sendo a mais adequada para o objeto em questão".

10.2 Primeiramente, convém ressaltar que "a IN TSE nº 11/2021 foi concebida à luz da Lei nº 8.666/93. Contudo, não se visualiza incompatibilidade dos fundamentos trazidos pelos incisos citados a justificar a dispensa dos ETP com a Lei nº 14.133/2021 ou com a IN Seges/ME nº 67/2021", conforme sinalizado no Parecer Asjur nº 103/2023 (2401777).

10.3 Ademais, verifica-se que, em consulta ao Processo SEI nº 2021.00.000004390-7, no qual houve a instrução do procedimento de contratação anterior, verificou-se que os dados do ETP (2794734) foram baseados na Lei 8.666/1993, atualmente revogada. Não obstante, entende-se que as conclusões ali apresentadas podem ser utilizadas na presente contratação naquilo que não conflitar com a NLLC. Logo, não obstante o aproveitamento ora realizado, **alerta-se** para a necessidade de que, nas próximas contratações, haja a efetiva elaboração de novo ETP, observando-se, para tanto, os dispositivos constantes na Lei 14.133/2021.

11. Quanto à justificativa da contratação, tecem-se os seguintes esclarecimentos.

11.1 A unidade informou, no item 2 do TR (2806221), os motivos que justificaram o pleito, cujo trecho transcreve-se abaixo:

A auditoria externa faz parte do Teste de Integridade realizado pelos tribunais eleitorais. Seu objetivo é validar, sob a ótica externa, que os exames de funcionamento das urnas eletrônicas são conduzidos de forma transparente. Frente ao uso massivo de *fake news* no contexto político e eleitoral, tal contratação representa um olhar externo sobre os processos de trabalho da Justiça Eleitoral, bem como reforça liames de transparência, publicidade e acompanhamento de qualquer interessado.

O Teste de Integridade ocorre independentemente da contratação de uma empresa de auditoria, sendo realizado pelos próprios tribunais regionais eleitorais. A empresa de auditoria a ser contratada participa como um elemento adicional, complementar, constituindo uma visão externa, independente, não pertencente à Justiça Eleitoral, contratada seguindo os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência.

11.2 Ademais, em consulta ao ETP aproveitado da contratação passada (2794734), a unidade esclareceu que:

A consequência, caso não haja o atendimento da necessidade, seria o não cumprimento da Resolução TSE nº 23.673/2021, art. 65, que informa que a fiscalização será realizada por representante das instituições conveniadas ou das empresas previamente credenciadas pelo Tribunal Superior Eleitoral. Sem o atendimento da necessidade, podem ocorrer questionamentos quanto à lisura do processo eleitoral, o que prejudicaria, sobremaneira, a visão da sociedade quanto à transparência das eleições.

11.3 Tem-se, assim, que o presente pleito visa atender às diretrizes apresentadas na Resolução TSE nº 23.673/2021 (alterada pela Res. TSE nº 23.728/2024), que dispõe sobre os procedimentos de fiscalização e auditoria do sistema eletrônico de votação, por meio da realização de contratação mista, na qual o processo licitatório é elaborado pelo TSE, ao passo que a contratação dos serviços propriamente dita ocorrerá no âmbito de cada Regional.

11.4 Sobre a solução escolhida, nota-se que, apesar de o ETP ter ventilado a possibilidade de credenciamento de empresas de auditoria para as Eleições Municipais do corrente ano (item VI, 2794734), a Agel esclareceu que tal opção restou afastada, em decorrência da recomendação do TCU de que fosse elaborado um relatório consolidado das auditorias realizadas no país. Vejamos:

DESPACHO AGEL 2785158

Nota-se que a principal vantagem vista no modelo de credenciamento era a possibilidade de se ter várias empresas prestando os serviços de auditoria, podendo cada tribunal regional eleitoral contratar uma empresa diferente. No entanto, verifica-se que, após as Eleições 2022, o Tribunal de Contas da União (TCU), depois de ter auditado o sistema brasileiro de votação, recomendou que fosse elaborado um relatório consolidado das auditorias feitas em todo o país. Em razão disso, torna-se necessário que a licitação volte ao modelo de item único (modelo utilizado até 2020), possibilitando que a mesma empresa seja responsável pelo serviço em todo o Brasil e que seja capaz de elaborar um relatório conclusivo único.

Sendo assim, tem-se que a diversidade de empresas contratadas simultaneamente, a qual seria possível no modelo de credenciamento, não é mais algo viável para a presente contratação, motivo pelo qual o termo de referência está elaborado para a realização de uma licitação, por lote único e com o sistema de registro de preços, tendo em vista que não se sabe quantas horas de auditorias serão utilizadas (em função da incerteza quanto à realização de segundo turno e de eleições suplementares). Entende-se que esse modelo

Ademais, acrescenta-se que esse modelo sempre foi utilizado pelo TSE e tem atendido às necessidades da Justiça Eleitoral, tendo sido verificada a existência de concorrência durante os certames, e que as equipes do TSE e dos TREs já estão acostumadas com essa forma de se contratar, o que diminui a possibilidade de riscos durante o processo de contratação e na própria execução do contrato, tendo em vista que já estamos a poucos meses das eleições deste ano.

12. Em relação ao quantitativo do objeto, verifica-se que a justificativa consta do item 2.5 do TR. Vejamos:

Quanto ao quantitativo de auditores por TRE, tem-se para a presente contratação, o número de 6 (seis) auditores por tribunal. Anota-se que nas eleições de 2020, quando aproximadamente 93 urnas eram auditadas em todo o país, a contratação funcionava com 2 auditores por TRE. Já em 2022, com o aumento significativo de urnas auditadas (648 urnas em todo o Brasil), por precaução, a contratação ocorreu com um auditor para cada duas urnas por tribunal, ou seja, tendo de 66 a 150 auditores por TRE. Ocorre que, em discussões com representantes de TREs, pode-se averiguar que, de fato, não é necessário esse grande quantitativo de auditores, ainda que diante do montante atual de urnas testadas, tendo em vista que o processo de auditoria é feito pelos TREs, cabendo a empresa contratada atestar que os testes ocorrem de acordo com o previsto na Res-TSE 23.673/2021. Dessa forma, chegou-se ao quantitativo de 6 (seis) auditores por TRE, devendo essa equipe ser dividida entre os locais de auditoria (tendo em vista a existência do teste de integridade tradicional e do teste de integridade com biometria), conforme melhor explicado neste termo de referência.

12.1 Não obstante, nota-se que o número de auditores está relacionado, entre outros fatores, ao quantitativo de urnas que serão auditadas. Contudo, não restou claro tal informação ao longo do TR. Assim, **recomenda-se** que a unidade informe a quantidade de urnas que serão objeto de auditoria.

12.2 Ademais, apesar de o TR definir o número de auditores necessários para cada Regional, importante consignar que a contratação ocorrerá mediante o pagamento das horas efetivamente utilizadas, conforme detalhado no item 3 do TR. Vejamos:

3.1.2 Para a contratação do serviço a ser executado, é necessário especificar a quantidade de horas de trabalho que cada TRE irá necessitar, de acordo com a quantidade de auditores por TRE e a quantidade de horas de trabalho necessárias. Cabe destacar que não é possível definir previamente a demanda exata de horas a serem utilizadas para a execução dos serviços, dada a incerteza sobre a realização de um eventual 2º turno para as eleições ordinárias e da possibilidade de eleições suplementares. Portanto, será feita uma estimativa de horas de trabalho de auditoria para o Teste de Integridade, cabendo a cada tribunal regional eleitoral determinar a quantidade de horas que irá contratar.

3.1.3 A demanda de horas a serem contratadas foi calculada em função das seguintes variáveis: (1) quantidade de horas de trabalho conforme o serviço a ser executado, (2) quantidade de auditores por UF (fixado em 6 auditores por tribunal regional eleitoral), (3) realização ou não de 2º turno em cada UF e (4) realização ou não de eleições suplementares.

3.1.4 **Sobre a primeira variável - a quantidade de horas de trabalho**, ela pode ser definida conforme a realização dos serviços previstos para cada turno da eleição, os quais serão explicados no tópico 3.1.10.

- reunião de planejamento, contabilizada apenas uma vez, antes do 1º turno da eleição ordinária (tempo estimado de 2 horas)
- atividades do dia anterior à eleição (10 horas de duração)
- atividades do dia da eleição (12 horas de duração)
- total de horas estimadas de trabalho: 24 horas para o 1º turno, 22 horas para um possível 2º turno.

3.1.4.1 Assim, a fórmula de cálculo das horas de trabalho seria a quantidade de horas de trabalho estimadas para os serviços de auditoria previstos para cada turno da eleição multiplicada pela quantidade de auditores por Tribunal Regional (seis auditores). No caso apenas das Eleições Municipais de 2024, considerando a realização do 1º turno e de um eventual 2º turno, a fórmula ficaria da seguinte maneira: **(24\* 6) + (22\*6)**.

3.1.5 **Sobre a segunda variável - a quantidade de auditores por UF**, serão 6 (seis) auditores por tribunal regional eleitoral. Considerando a coexistência do teste de integridade tradicional e o teste de integridade com biometria nos locais de votação, cada TRE decidirá, junto com a contratada, como que se dará a divisão do quantitativo de auditores, entre os locais de auditoria. Destaca-se que, até 2020, a contratação previa um número fixo de auditores por tribunal regional. Em 2022, com a considerável ampliação do quantitativo de urnas a serem submetidas aos testes de integridade, foi utilizada a métrica de um auditor para cada duas urnas testadas. No entanto, em avaliação com representantes dos TREs foi verificado que, ainda com a manutenção do aumento de urnas auditadas, é possível retornar a métrica de um quantitativo fixo de auditores por tribunal, considerando que o trabalho a ser desempenhado é de acompanhamento à auditoria, a qual é realizada pelos tribunais. O retorno dessa métrica tornará a contratação mais econômica para os cofres públicos.

3.1.6 **Sobre a terceira variável - a realização ou não de 2º turno em cada UF**, em razão da proximidade do 2º turno em relação ao 1º turno e da falta de certeza sobre a sua ocorrência ou não, recomenda-se que as horas de um eventual 2º turno sejam registradas.

3.1.7 **Sobre a quarta variável - a realização de eleições suplementares**, caso o regional tenha a necessidade de realizar eleições suplementares, ele deve observar o disposto no art. 74 da Res.-TSE 23.673/21. De acordo com esse artigo, os TREs deverão auditar, pelo menos uma urna (limitada às quantidades definidas para as eleições ordinárias), em eleições suplementares dos municípios com mais de 100.000 eleitores. Nesse sentido, sugerimos o registro de mais um bloco de horas (dobrando o quantitativo de horas referentes a dois turnos de cada TRE), visando ter serviço disponível para os pleitos suplementares, caso seja necessário.

3.1.8 Considerando a exigência feita pelo TCU de que haja um relatório consolidado das auditorias feitas em todo o País, a presente contratação voltará a ao modelo de item único (modelo utilizado até 2020), possibilitando que a mesma empresa seja responsável pelo serviço em todo o Brasil e possa elaborar um relatório conclusivo único. O quadro abaixo apresenta uma estimativa de quantidade de horas a serem registradas, ou seja, a quantidade de horas para as eleições municipais de 2024, considerando o 1º turno e um eventual 2º turno, e as horas referentes a possíveis eleições suplementares (\*2).

| Item                                                                                                                                                              | Descrição Sucinta do Serviço                                                                                                                                    | Unidade de Medida | Quantidade máxima a ser registrada/cotada |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|-------------------------------------------|
| 1                                                                                                                                                                 | Auditoria externa nos 26 estados brasileiros para a realização do primeiro turno (com exceção do DF, local onde não haverá Eleições em 2024).                   | Horas             | 3.744                                     |
| 2                                                                                                                                                                 | Auditoria externa nos 26 estados brasileiros para a realização de possíveis segundos turnos (com exceção do DF, local onde não haverá Eleições em 2024).        | Horas             | 3.432                                     |
| 3                                                                                                                                                                 | Auditoria externa nos 26 estados brasileiros para a realização de possíveis eleições suplementares (com exceção do DF, local onde não haverá Eleições em 2024). | Horas             | 7.176                                     |
| Total de horas a serem contratadas para o 1º turno das Eleições Municipais de 2024, um eventual 2º turno e horas a serem registradas para eleições suplementares. |                                                                                                                                                                 |                   | 14.352                                    |

3.1.9 Há também a possibilidade de realização do teste de integridade em mais de um local, mas considerou-se que essa variação não alterará a quantidade de auditores requerida, já que a equipe de auditores pode, simplesmente, se dividir para acompanhar os testes.

12.3 Por fim, consigna-se que o Anexo I-V apresenta a quantidade mínima a ser contratada, cujo *quantum* se refere às horas destinadas ao primeiro turno das eleições.

13. No tocante ao parcelamento do objeto, consigna-se que a unidade esclareceu a sistemática adotada no item IX do ETP (2794734).

14. Quanto à adoção de Nível Mínimo de Serviço (NMS), a Agel justificou seu afastamento, segundo consignado no Despacho SEI nº 2785158.

15. Em relação aos demais requisitos previstos nos incisos do artigo 18 acerca da fase preparatória da licitação, tem-se que as diretrizes ali apresentadas constam do processo de contratação, em observância aos ditames legais. Vejamos:

a) a definição do objeto para o atendimento da necessidade (premissa prevista no inciso II do artigo 18) consta do item 1 do Termo de Referência (2806221), cujo detalhamento é apresentado ao longo do referido documento;

b) a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento (inciso III), bem como o regime de fornecimento de bens e de prestação de serviços (inciso VII) constam dos itens 3 e 4 do TR;

c) o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação (inciso IV) foi apresentado pela Secomp, conforme já relatado no item 6 deste parecer;

d) a elaboração do edital de licitação e da minuta de contrato (incisos V e VI) foi efetuada pela Sedi (2807443, 2806221, 2819944, 2819947, 2807446, 2807447 e 2807457); e

e) a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros (inciso VIII) constam da minuta de edital acostada ao SEI nº 2807443, cujas definições foram baseadas nas ponderações apresentadas pela área técnica.

f) a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa das exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira (inciso IX), constam do Capítulo IX do Edital e estão em consonância com as orientações elencadas nos artigos 67, §§ 1º, 2º e 4º e 69 da NLLC; e

g) o orçamento da licitação consta dos Anexos II e III, que serão publicizados, juntamente com o edital, não tendo, portanto, o caráter sigiloso de que trata o inciso XI.

16. Nota-se que houve a apresentação de análise dos riscos (2776121), nos termos do artigo 18, inciso X, da NLLC.

17. Quanto às demais disposições apresentada na minuta de Termo de Referência (2806221), tecem-se as observações que se seguem.

17.1 No item 3.4.1, consta que o prazo para a "entrega dos relatórios conclusivos relativos ao 2º turno e das folhas de ponto dos auditores devidamente preenchidas e assinadas (se houver) (eleição ordinária ou suplementar)" é de 3 dias úteis. Porém, de acordo com a nova redação da Res. TSE nº 23.673/2021 dada pela Res. TSE nº 23.728/2024, "a instituição conveniada ou a empresa de auditoria encaminhará ao Tribunal Superior Eleitoral, em até 5 (cinco) dias úteis após cada turno, relatório conclusivo da fiscalização realizada na auditoria de funcionamento das urnas eletrônicas" (art. 66, caput). Assim, **recomenda-se** que a unidade harmonize o referido prazo de acordo com o estabelecido no texto atual Res. TSE nº 23.673/2021, de modo que a contratada tenha até 5 dias úteis para entregar o referido relatório.

17.1.1 Consigna-se que o item 1.3 da Cláusula Quarta da minuta de contrato (2807447) está em consonância com a atualização promovida pela Res. TSE nº 23.728/2024.

1.3. No prazo de 5 (cinco) dias úteis, podendo ser prorrogado até 7 (sete) dias corridos, após cada turno (1º turno e onde ocorrer 2º turno), a **CONTRATADA** deverá encaminhar o relatório conclusivo da fiscalização realizada na auditoria de funcionamento das urnas eletrônicas, sendo uma via impressa e uma digital, para o Tribunal Regional Eleitoral respectivo e para o TSE, somente uma via digital.

17.2 No item 5.1.3, **recomenda-se** à unidade substituir o termos alusivo ao "TSE" para "TRE".

17.3 No Anexo I-VI, **recomenda-se** excluir a referência ao TRE/DF, "considerando que não há eleições municipais no Distrito Federal, os quais serão responsáveis pelas suas respectivas contratações", conforme previsto no item 1.2 do TR.

18. Em relação à habilitação, consta, no item 9.1.4 do Edital que a empresa deverá possuir Certidão de Registro no "Conselho Regional de Contabilidade, Administração, Engenharia e Agronomia referente ao ano-exercício em pauta".

18.1 A esse respeito, convém lembrar que a Constituição Federal orientou à Administração que, no âmbito do processo de licitação, assegurasse a igualdade de condições a todos os concorrentes, exigindo-se, para fins de qualificação técnica e econômica, apenas os requisitos indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (art. 37, inciso XXI).

18.2 Nota-se, ainda, que o artigo 67, inciso V da Lei 14.133/2021 previu a possibilidade de se exigir documentação relativa a "registro ou inscrição na entidade profissional competente, quando for o caso", corroborando com o mandamento constitucional supra.

18.3 Dessa forma, uma vez que o disposto no item 9.1.4 do Edital não se refere a apenas um Conselho e, sim a três - Conselho Regional de Administração, Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura e Conselho Regional de Contabilidade - **recomenda-se** que a unidade esclareça se é necessário que a licitante possua inscrição/regulatividade nas 3 entidades ou em qualquer delas, justificando-se a imposição da medida, inclusive sob a ótica de eventual restrição à competitividade.

19. Quanto aos demais termos do edital (2807443), consigna-se, ainda, que o referido instrumento convocatório vedou a participação de pessoa física, empresas em consórcio e cooperativas (item 2 do Capítulo II). Sobre o tema, observa-se o que se segue.

19.1 No tocante à participação de pessoas físicas nas contratações públicas, registra-se que o procedimento foi disciplinado pela Instrução Normativa Seges/ME nº 116/2021.

19.1.1 Nessa esteira, de acordo com o artigo 4º, os instrumentos convocatórios devem prever tal possibilidade "em observância aos objetivos da isonomia e da justa competição". Contudo, o parágrafo único do referido artigo excepciona tal prática "quando a contratação exigir capital social mínimo e estrutura mínima, com equipamentos, instalações e equipe de profissionais ou corpo técnico para a execução do objeto incompatíveis com a natureza profissional da pessoa física, conforme demonstrado em estudo técnico preliminar".

19.1.2 No caso concreto, verifica-se a previsão de capital social mínimo às empresas participantes da licitação (item 9.2.8 do Capítulo IX do Edital, 2807443) e que a unidade técnica se manifestou pela vedação à participação de pessoas físicas no presente certame sob alegação de “a contratação exige estrutura mínima de equipe ou corpo técnico especializado para a execução do objeto. As características do objeto o tornam incompatível com a natureza profissional exercida por uma pessoa física. Os serviços licitados excedem capacidades típicas de um indivíduo. Isso assegura a execução eficaz e eficiente do contrato, mitigando os riscos relacionados à capacidade operacional. Com a proibição da participação de pessoas físicas, a administração pública se resguarda contra interrupções ou instabilidades que possam advir de circunstâncias pessoais.” (Despacho Agel nº 2792697).

19.2 Quanto à vedação de consórcio, a equipe de planejamento justificou tal medida, de modo a atender o que dispõe o artigo 15 da Lei nº 14.133/2021, consoante se nota no trecho abaixo transcrito:

Despacho Agel nº 2792697

(...)

não será admitida a formação de consórcios (art. 15 da Lei 14.133/21). A administração em consórcios torna mais complexa e onerosa a gestão contratual se comparada com empresas individuais. A distribuição de responsabilidades entre os membros do consórcio e a necessidade de coordenação entre diversas entidades poderia levar a atrasos, aumento na dificuldade de fiscalização e potenciais disputas contratuais. Além disso, a existência de múltiplas entidades jurídicas envolvidas na execução poderia resultar em uma cadeia de comando fragmentada, implicando que decisões estratégicas fossem tomadas entre partes variadas, ocasionando atrasos e ineficiências. Além disso, consórcios demandam um nível adicional de sofisticação da fiscalização contratual não disponível nos quadros do TSE. Seria preciso estabelecer mecanismos para avaliar e monitorar a contribuição de cada membro do consórcio e garantir o cumprimento dos padrões exigidos em tarefas distribuídas a nível nacional. Isso poderia complicar a avaliação da capacidade técnica coletiva do consórcio e a atribuição de responsabilidades. Por fim, a inclusão de múltiplas entidades jurídicas no consórcio pode aumentar os riscos relacionados à segurança da informação.

19.3 Em relação à participação de empresas em cooperativas, alerta-se que a NLLC veda a previsão de atos que “comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas” (artigo 9º, inciso I, alínea “a”, da Lei 14.133/2021).

19.3.1 Contudo, Marçal Justen Filho leciona que “não é admissível a participação de cooperativa em toda e qualquer licitação. Somente quando a contratação for compatível com as características e atributos da cooperativa é que será admitida a sua participação”<sup>[1]</sup>.

19.3.2 No caso concreto, percebe-se que a unidade justificou a medida, nos seguintes termos:

Despacho Agel nº 2792697

(...)

não será permitida a participação de cooperativas (art. 16 da Lei 14.133/21). O objeto do contrato exige especialização técnica e capacidades singulares que não podem ser atendidas plenamente por uma cooperativa. É necessário que a contratada possua a expertise e a capacidade operacional necessárias para cumprir o serviço de auditoria de forma eficiente e eficaz. Além disso, a execução contratual demanda uma hierarquia decisória ágil que pode ser mais facilmente administrada por entidades com modelos organizacionais tradicionais, distintos do cooperativismo. Isso inclui a capacidade de tomar decisões rápidas e efetivas, além de flexibilidade para adaptações, as quais poderiam ficar limitadas caso se adotasse a estrutura de cooperativa, a qual prioriza deliberações coletivas.

20. Quanto aos termos da minuta de contrato (2807447), **recomenda-se**, no preâmbulo, anonimizar, por meio da supressão parcial de algarismos, os documentos de identificação dos representantes legais das partes, em observância ao disposto nas Leis nºs 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) e 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais).

21. Quanto ao Anexo V-I Termo de Confidencialidade (2807457), observa-se a adoção do modelo aprovado por esta Assessoria, por meio do Parecer Asjur nº 171/2023 (2441326).

21.1 Registra-se que o referido documento foi juntado de ofício pela Seedi, “em razão das características do objeto” (item 8 da Informação nº 22/2024, 2810579).

21.2 A esse respeito, apesar de nas últimas contratações não ter constado tal documento – Processos SEI nºs 2019.00.000010217-1 e 2021.00.000004390-7 – verifica-se que houve a menção, nos Termos de Referência e minutas de contratos, à obrigação de se “manter o caráter confidencial dos dados e informações obtidos por qualquer meio ou prestados pelo TSE e pelos TREs, não os divulgando, copiando, fornecendo ou mencionando a terceiros e nem a quaisquer pessoas ligadas direta ou indiretamente à contratada, durante e após a vigência do contrato” (item 12 da Cláusula Quarta do Contrato TSE 83/2020, 1457355 e item 11 da Cláusula Quarta da minuta de Contrato 2100941).

21.3 Na presente contratação, percebe-se que há, no item 10 da Cláusula Quarta da minuta de Contrato (2807447) a seguinte previsão:

Manter o caráter confidencial dos dados e informações obtidos por qualquer meio ou prestados pelo **CONTRATANTE**, não os divulgando, copiando, fornecendo ou mencionando a terceiros e nem a quaisquer pessoas ligadas direta ou indiretamente à **CONTRATADA**, durante e após a vigência do contrato, observados ainda, no que couber, as diretrizes vigentes adstritas à LGPD (Lei Geral de Proteção de Dados), bem como da Resolução CD/ANPD nº 2/2022, conforme Cláusula Dez deste contrato.

21.4 Ainda, estipulou-se regramento específico para a proteção de dados, nos termos da Cláusula Dez.

21.5 Em consulta ao referido termo de confidencialidade, nota-se as obrigações ali dispostas não conflitam com as normas apresentadas na minuta de contrato.

21.6 Assim, não vislumbramos óbice quanto à sua adoção na presente contratação, uma vez que as informações geridas pela empresa deverão servir de base – exclusivamente - para a elaboração dos relatórios/documentos a serem entregues pela contratada, cujos dados serão – oportunamente - divulgados pelo Contratante, de acordo com as diretrizes da Res. TSE nº 23.673/2021.

21.7 Não obstante, dada a peculiaridade da matéria, **recomenda-se** manifestação da Agel sobre a pertinência de tal instrumento na contratação.

22. Por fim, observa-se que resta pendente a autorização para a abertura da licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, o que deverá ser providenciada oportunamente.

23. Diante do exposto, ressalvado o exame dos aspectos técnicos da contratação, que escapam à competência desta Assessoria, exclusivamente sob o aspecto jurídico-formal, aprova-se a minuta apresentada, desde que saneadas as inconsistências apontadas nos itens 12.1, 13.1, 17.1, 17.2, 17.3, 18.3, 20, 21.7 e 22 deste parecer.

[1] Justen Filho, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 1512.

É o parecer.

**SUZANNE GRACY DAMASCENA LOPES**  
**ASSESSOR(A) JURÍDICO(A)**



Documento assinado eletronicamente em **08/04/2024, às 14:49**, horário oficial de Brasília, conforme art. 1º, §2º, III, b, da [Lei 11.419/2006](#).



A autenticidade do documento pode ser conferida em [https://sei.tse.jus.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0&cv=2827895&crc=216E412D](https://sei.tse.jus.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0&cv=2827895&crc=216E412D), informando, caso não preenchido, o código verificador **2827895** e o código CRC **216E412D**.