



SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

PARECER Nº 856/2024-ADVOSF
Processo nº 00200.013433/2022-92

Minuta de Edital. Licitação Pregão. Menor preço por item. Objeto: aquisição de peças de reposição para equipamentos e serviço de suporte especializado do fabricante para matriz de multimonitoração. Análise jurídica. Recomendações.

I – RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo encaminhado a esta Advocacia para análise da regularidade jurídica de minuta de edital constante do NUP 00100.206576/2024-36, acerca da realização de procedimento licitatório na modalidade pregão, sob a forma eletrônica, do tipo menor preço por item, cujo objeto consiste na **aquisição de peças de reposição para equipamentos e serviço de suporte especializado do fabricante para matriz de multimonitoração destinados aos sistemas de produção da TV Senado.**

Instruem os autos, entre outras peças:

- i.* Documentos de Oficialização de Demandas (00100.084848/2022-79, 00100.084849/2022-13, 00100.193298/2024-40, 00100.193299/2024-94, 00100.194055/2024-29 e 00100.194062/2024-21) e sua aprovação parcial pelo Comitê de Contratações (00100.084852/2022-37);
- ii.* Estudo Técnico Preliminar (00100.197577/2024-82);
- iii.* Pesquisas de Preços NUPs 00100.064480/2022-22, 00100.126559/2023-35, 00100.150160/2023-75,





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

- 00100.158512/2023-31, 00100.139547/2024-51,
00100.147545/2024-36, 00100.154834/2024-91,
00100.159356/2024-14 e 00100.197581/2024-41,
consolidada na Planilha de Estimativa de Despesas
(documento nº 00100.197581/2024-41, pp. 18-21)
- iv. Ratificação da pesquisa de preços pela COCVAP (00100.170715/2024-86 e 00100.204429/2024-21)
 - v. Análises preliminares da COPEL (00100.000476/2024-06 e 00100.190191/2024-40);
 - vi. Termo de Referência Definitivo (00100.197585/2024-29);
 - vii. Versão para análise da Minuta do Edital (00100.206576/2024-36);

Inicialmente, o Documento de Oficialização de Demanda nº 0030/2022 (doc. nº 00100.084848/2022-79), elaborado pela Secretaria de Comunicação Social (SECOM) descreveu o objeto como sendo uma unidade de “Capa para transporte, guarda e posicionamento de equipamentos audiovisuais”, com valor total de R\$300,00 (trezentos reais).

Em seguida, foi juntado o Documento de Oficialização de Demanda nº 0218/2022 (doc. nº 00100.084849/2022-13) pela SECOM, com previsão de diversas peças de reposição e acessórios para manutenção preventiva e corretiva dos equipamentos do Sistema de Produção da TV Senado, com valor total estimado de R\$825.730,00 (oitocentos e vinte e cinco mil, setecentos e trinta reais). Dessa forma foi gerada a Solicitação de Contratação nº 1348 (doc. nº 00100.084850/2022-48), cujo valor foi autorizado pelo Comitê de Contratações, foi de R\$826.030,00 (oitocentos e vinte e seis mil e trinta reais).





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

Através do Ofício nº 0318/2023-COCVAP/SADCON (doc. nº 00100.117696/2023-89), a Coordenação de Controle e Validação de Processos verificou a ausência de justificativa para a escolha do critério de julgamento previsto na primeira versão do Termo de Referência (doc. nº 00100.068619/2023-98). Bem como, teceu diversas recomendações quanto à pesquisa de preços documentada no NUP 00100.064480/2022-22 e informou a necessidade de solicitação ao Comitê de Contratações de adendo à autorização da contratação, pois o valor superara o limite de referência de contratações incluídas no Plano Anual de Contratações do Senado Federal.

Em resposta (doc. nº 00100.126561/2023-12), a Coordenação de Engenharia de Televisão e Rádio (COENGTVR) informou ter atendido a todas as recomendações feitas pela COCVAP. Realizou nova pesquisa de preços, conforme doc. nº 00100.126559/2023-35 e solicitou o adendo retromencionado ao Comitê de Contratações do Senado Federal.

Recebidos os autos novamente, a COCVAP recomendou retificações na pesquisa de preços, com a exclusão a amostra SITES ELETRÔNICOS II (AliExpress) para o item 34, uma vez que se tratava de sítio de intermediação de vendas (art. 2º, § 5º - Anexo VI do ADG n. 14/2022) ou a realização de nova pesquisa para o referido item. Sugeriu também a anexação de memória de cálculo para a amostra SITES ELETRÔNICOS II (eBay) para o item 33 e inclusão da página completa das alíquotas, onde seria possível visualizar o valor e não somente as porcentagens das mesmas e do comprovante da amostra SITES ELETRÔNICOS II para o item 38. Ainda, recomendou a elaboração de





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

nova planilha de estimativa de despesas, com as correções acima citadas e consequente alteração do valor total geral para duas casas decimais, uma vez que o valor estimado é expresso em termos monetários (doc. nº 00100.145282/2023-40).

Dessa forma, a COENGTVR procedeu à elaboração de nova pesquisa de preços e planilha estimativa de despesas, atualizando o valor estimado para a contratação, conforme documentos 00100.146768/2023-03, 00100.150160/2023-75 e 00100.150160/2023-75-4.

Restituídos os autos à COCVAP, mais uma vez, ela sugeriu retificações na planilha de estimativa de despesas, conforme doc. nº 00100.156884/2023-22.

Assim, foi realizada nova pesquisa de preços (doc. nº 00100.158512/2023-31) e atualizada a planilha de estimativa de despesas, conforme doc. nº 00100.158512/2023-31-4. A pesquisa de preços foi ratificada pela COCVAP, de acordo com o doc. nº 00100.163742/2023-11.

Por sua vez, a Coordenação de Apoio Técnico a Contratações (COATC) sugeriu o envio dos autos à SECOM, para complementação e esclarecimentos quanto ao objeto e à diferença encontrada dos itens pretendidos no TR e no ETP. Também solicitou esclarecimento quanto à aplicação da cota de até 25% do objeto para microempresas e empresas de pequeno porte. Sugeriu ainda diversas alterações no de termo de referência, conforme doc. nº 00100.172670/2023-01.





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

Em resposta ao pedido de complementação de informações, a SETETV manifestou-se pela manutenção da planilha estimativa de despesas (00100.158512/2023-31) e encaminhou nova versão do TR (00100.191821/2023-12) com as alterações sugeridas, conforme doc. nº 00100.191821/2023-12.

A COPEL analisou o processo e teceu algumas recomendações¹. Assinalou a necessidade de apresentar justificativa quanto à aplicabilidade ou não da cota de até 25% reservada à participação exclusiva de ME/EPP, para os itens com valor superior a R\$80.000,00 (oitenta mil reais). Sugeriu reavaliação no que diz respeito à ampliação da exigência de qualificação econômico-financeira dos licitantes, em face das hipóteses previstas no art. 70, III, da Lei 14.133/2021.

Aconselhou a inclusão de justificativa no TR em relação aos modelos de referência indicados. Bem como recomendou ao OT que reavaliasse as características mínimas exigidas de todos os itens a serem fornecidos, com o intuito de manter no edital apenas aquelas consideradas imprescindíveis para avaliar a adequação dos produtos ofertados.

Em resposta às recomendações feitas pela COPEL, a COENGTVR informou ter realizado os ajustes necessários, atualizando o

¹ 00100.000476/2024-06





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

Termo de Referência² e a pesquisa de preços³, conforme documento nº 00100.140463/2024-61.

Retornados os autos à COCVAP, observou-se que o valor de referência indicado no TR superou aquele autorizado pelo Comitê de Contratações. Recomendou-se novamente a solicitação de adendo ao Comitê, bem como algumas retificações na pesquisa de preços e elaboração de nova planilha estimativa de despesas e consequentes alterações no Termo de Referência, conforme doc. nº 00100.142986/2024-41.

Atendidas as recomendações, realizada nova pesquisa de preços⁴ e elaborada nova planilha estimativa de despesas e termo de referência⁵, restituiu-se os autos à COCVAP.

Novamente, a COCVAP recomendou ajustes na pesquisa de preços e elaboração de planilha estimativa de despesas com as correções sugeridas e alteração no TR, conforme doc. nº 00100.151639/2024-18.

Por fim, após mais uma solicitação de ajustes, a COCVAP deliberou pela ratificação da pesquisa de preços contida no doc. nº

² 00100.139570/2024-46

³ 00100.139547/2024-51

⁴ 00100.147545/2024-36

⁵ 00100.147546/2024-81





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

00100.159356/2024-14, conforme Ofício nº 0544/2024-COCVAP/SADCON⁶.

Os autos foram submetidos a uma segunda análise da COPEL, que teceu diversas recomendações. Dentre elas, sugeriu a supressão da exigência de balanço patrimonial como requisito de habilitação para os itens 4 e 5 (doc. nº 00100.190191/2024-40).

Por meio do documento nº 00100.197588/2024-62, a COENGTVR informou ter procedido aos ajustes necessários para atendimento às recomendações da COPEL.

Através dos NUPs 00100.193298/2024-40, 00100.193299/2024-94, 00100.194055/2024-29 e 00100.194062/2024-21, formalizaram-se quatro novas demandas de objetos pertinentes ao processo licitatório ora analisado. O órgão técnico elaborou novo Estudo Técnico Preliminar (doc. nº 00100.197577/2024-82), nova pesquisa de preços (doc. nº 00100.197581/2024-41) e a versão definitiva do Termo de Referência (doc. nº 00100.197585/2024-29).

Submetidos os autos à COCVAP, esta entendeu pela desnecessidade de nova análise da pesquisa de preços, uma vez que houve a sua ratificação no Ofício nº 0544/2024-COVAP/SADCON, com validade até 29/03/2025, conforme doc. nº 00100.204429/2024-21.

O feito, assim instruído, veio ao exame desta Advocacia, para que este órgão jurídico-consultivo realize o exame da regularidade jurídica da licitação proposta, em atendimento ao que determina o art. 53

⁶ 00100.170715/2024-86





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

da Lei nº 14.133/2021, bem assim o art. 22 do Ato da Diretoria-Geral nº 14/2022.

II – ANÁLISE

1. Inicialmente, convém destacar que este órgão jurídico, cuja análise se restringe à **legalidade** do processo, não possui atribuições regulamentares para emitir juízo valorativo sobre situações circunscritas ao âmbito da **discricionariedade** do Senado Federal ou mesmo para adentrar em aspectos reservados a órgãos ou unidades com competência exclusiva estabelecida no Regulamento Orgânico do Senado Federal.

Quanto ao **diploma legal** que rege a presente análise, consta da minuta referência à Lei nº 14.133/2021 e legislação correlata. No âmbito do Senado Federal, foi editado o Ato da Diretoria-Geral nº 14, de 2022, dispondo acerca das atribuições e procedimentos de licitações e contratos administrativos, adequando-se a regulamentação interna ao disposto na nova lei de licitações (Lei nº 14.133/2021). Assim, são esses os normativos que orientam a presente análise e guiam a contratação em questão.

Com este introito, passa-se ao exame do preenchimento dos requisitos necessários à regularidade da minuta de edital da licitação pretendida, na forma do artigo 18, da Lei nº 14.133/2021.





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

2. Do Objeto:

2.1. A princípio, destaca-se que o pregão é uma modalidade de licitação obrigatória para a aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto (artigo 6º, XLI, Lei nº 14.133/2021)⁷.

Ao caso em questão, a presente análise irá se debruçar sobre a aquisição de bens e contratação de serviços de suporte especializado pelo critério de menor preço. Nessa toada, a Lei nº 14.133/2021 estabelece:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

*XIII - **bens e serviços comuns**: aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado;*

(...)

Art. 29. A concorrência e o pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o art. 17 desta Lei, adotando-se o pregão sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.

Parágrafo único. O pregão não se aplica às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços de engenharia de que trata a alínea “a” do inciso XXI do caput do art. 6º desta Lei.

[grifou-se]

⁷ Art. 28. São modalidades de licitação:

I - pregão;





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

De tal modo, o significado da expressão “bens e serviços comuns” compõe-se de dois elementos: (a) padrão de desempenho e de qualidade do bem ou serviço objetivamente definido pelo edital; e (b) definição por meio de especificações usuais no mercado.

A licitação em testilha objetiva a aquisição de peças de reposição para equipamentos e serviço de suporte especializado para matriz de multimonitoração.

Ora, da análise da minuta de edital acostada aos autos, depreende-se que a Administração Senatorial descreveu o objeto da licitação de modo objetivo, estabelecendo o padrão de qualidade por ela desejado (vide o Anexo 1 - Termo de Referência e Anexo 2 - Especificações Técnicas da Minuta de Edital – doc. nº 00100.206576/2024-36).

Nessa ordem de ideias, é relevante reconhecer que a avaliação de quão usuais no mercado são as especificações de determinado bem ou serviço dependem de uma avaliação subjetiva dos agentes administrativos, o que dependerá de suas experiências, vivências e atividades.

Como norte interpretativo para o enquadramento de determinados bens como comuns, sugere a doutrina de Joel de Menezes Niebuhr avaliar o quão usual o bem ou serviço é no mercado⁸.

Nesse sentido, afirma o autor que:

⁸ NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação pública e contrato administrativo* – 5. ed. – Belo Horizonte: Fórum, páginas 567-568.





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

O mercado diz respeito a tudo que é posto à disposição dos consumidores. Porém, não existe um único mercado. Os mercados variam de acordo com o lugar, com a natureza das atividades ou dos bens nele comercializados e em razão de outros fatores. E a questão é que determinado bem ou serviço pode ser usual em dado mercado e não ser noutro. Agrega-se que quem avalia se bem ou serviço é usual ou não no mercado ou em mercado específico são os agentes administrativos, que o farão de conformidade com as suas experiências, suas vivências e suas atividades.

[...]

Nesse espaço de imprecisão deve prevalecer a decisão do agente administrativo, que, não se pode supor o contrário, quer o melhor para o interesse público. Até mesmo em decorrência da presunção de legitimidade dos atos administrativos, é imperativo que, nessas situações que admitem grau de subjetividade, a escolha dos agentes administrativos presuma-se correta. (destaques acrescentados)

Por evidente, os equipamentos demandados pela SECOM no caso em análise constituem itens de uso corriqueiro e necessário pelo órgão demandante.

Ante as considerações acima expostas e conforme se verifica da minuta do edital, **a Administração do Senado Federal descreveu o objeto da licitação de modo objetivo, estabelecendo padrão de qualidade por ela desejado e características mínimas dos itens pretendidos, caracterizando assim a definição jurídica de “bens e serviços comuns”.**

Como o objeto especificado se encaixa na definição legal de “bem e serviço comum”, **a contratação do objeto deverá se dar por meio de licitação, na modalidade pregão.**





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

No caso, verifica-se que não será adotado o Sistema de Registro de Preços (SRP) no presente caso, conforme pode-se depreender da leitura do item 2.3.2. do TR:

A não adoção do Sistema de Registro de Preços se justifica pelo não enquadramento nas seguintes hipóteses previstas no art. 3º do Decreto nº 11.462/23:

- a. Não se trata de contratação permanente ou frequente;*
- b. Não se trata de aquisição de bens com entrega parcelada;*
- c. Não se trata de aquisição para mais de um órgão, entidade ou programa de governo;*
- d. A natureza do objeto possibilita, a definição prévia do quantitativo demandado pela Administração e o momento de sua utilização;*
- e. A utilização de ata costuma elevar o preço dos bens quando comparada à aquisição sem utilização de ata.*

Conforme cediço, o procedimento do sistema de registro de preços é de adoção facultativa para as contratações públicas, conforme preconiza o artigo 82, § 5º, da Lei nº 14.133/2021, *in verbis*:

Art. 82. O edital de licitação para registro de preços observará as regras gerais desta Lei e deverá dispor sobre:

(...)

§ 5º O sistema de registro de preços poderá ser usado para a contratação de bens e serviços, inclusive de obras e serviços de engenharia, observadas as seguintes condições: (grifou-se)

No mais, o pregão segue o rito do procedimento comum previsto no art. 17 da Lei nº 14.133/2021. Por ora, destaca-se o § 2º do art. 17, que estabelece a adoção preferencial da licitação sob a forma eletrônica.

Logo, **correta a adoção do pregão em formato eletrônico**





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

na licitação em tela.

3. Documentos necessários ao processo de contratação:

3.1. De acordo com o artigo 18 da Lei nº 14.133/2021 e o artigo 16, § 1º, do ADG nº 14/2022, a Administração Pública deverá produzir os documentos abaixo durante a fase de planejamento da contratação:

- a) documento para formalização da demanda;
- b) estudo técnico preliminar;
- c) mapa(s) de risco;
- d) termo de referência.

Dito isso, percebe-se que os documentos foram juntados aos autos, conforme nºs 00100.084848/2022-79, 00100.084849/2022-13, 00100.084850/2022-48, 00100.193298/2024-40, 00100.193299/2024-94, 00100.194055/2024-29 00100.194062/2024-21, 00100.197577/2024-82 e 00100.197585/2024-29.

Embora sejam documentos de natureza essencialmente técnica, cabíveis algumas observações a título de orientação jurídica. Isso porque, conforme leciona a doutrina, a Lei nº 14.133/2021, conforme o seu artigo 53, não exige apenas a apreciação do edital e dos documentos que lhe são anexos. Passa-se a exigir, expressamente, a avaliação de todo o processo licitatório, logo a revisão jurídica de todos





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

os atos praticados na etapa preparatória⁹.

3.2. Primeiramente, observa-se que, consoante alertado diversas vezes pela COCVAP, por meio dos NUPs 00100.117696/2023-89 e 00100.142986/2024-41, o valor de referência indicado no TR superou aquele autorizado pelo Comitê de Contratações no documento nº 00100.084852/2022-37.

Em resposta, o OT informou ter solicitado adendo ao Comitê, conforme documentos nº 00100.126561/2023-12 e nº 00100.147543/2024-47.

Contudo, **o referido adendo não consta dos presentes autos. Recomenda-se a complementação da instrução, com juntada dos adendos à autorização da contratação pelo Comitê de Contratações do Senado.**

3.3. Quanto aos **aspectos formais exigidos para a regularidade do procedimento**, observa-se não ter havido, ainda, a **aprovação do Termo de Referência (00100.197585/2024-29) e do Estudo Técnico Preliminar (00100.197577/2024-82)**, bem como a **autorização do procedimento licitatório**, conforme exige o artigo 13, §1º, do Ato da Diretoria-Geral nº 14/2022, incumbindo tais deliberações à

⁹ NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação pública e contrato administrativo* – 5. ed. – Belo Horizonte: Fórum, página 495.





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

DGER, em atendimento ao disposto no artigo 9º, incisos IV e V, Anexo V do RASF:

Art. 9º No âmbito das contratações do Senado Federal, compete ao titular da Diretoria-Geral:

(...)

IV – aprovar os Estudos Técnicos Preliminares, os Projetos Básicos, os Termos de Referência, as minutas de edital, os contratos, as atas de registro de preços, os termos aditivos e as demais avenças das contratações do Senado Federal;

V - autorizar, homologar, anular e revogar procedimentos de licitação e de contratação direta, ressalvada a competência do Primeiro-Secretário, estabelecida no art. 7º deste Anexo;

Verifica-se que a justificativa para a contratação consta no Termo de Referência, conforme estabelece o artigo 18, I, da Lei nº 14.133/2021:

“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;”

Nota-se, ainda, que, embora indicados no item 5 do TR, carece a **designação formal dos gestores** pela Diretoria-Geral do Senado Federal, nos moldes do artigo 9º, IX, do Anexo V do RASF.

Trata-se de questão técnica e meritória a ser submetida ao exame e deliberação da autoridade competente para aprovação do TR e para a autorização de realização da licitação.





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

3.4. Impende notar que apenas a Solicitação de Contratação nº 1348 (doc. nº 00100.084850/2022-48), que somente se relaciona com as demandas 0030/2022¹⁰ e 0218/2022¹¹, esteve acompanhada da versão preliminar do Mapa de Riscos.

Sem prejuízo, não se descarta que a exigência de gerenciamento de riscos para toda e qualquer contratação é alvo de críticas por setores doutrinários. Nessa linha, Joel de Menezes Niebuhr salienta que:

O exagero salta aos olhos. A crítica, que se formula já a essa altura, é que uma análise de riscos minimamente séria demanda tempo e a mobilização de recursos, especialmente de pessoal. Logo, a análise de riscos deveria ser exigida apenas para as licitações mais vulneráveis e estratégicas, não para todas as licitações, o que representa entrave burocrático muito pesado, claramente desproporcional.

Defende-se, com fundamento no princípio da proporcionalidade, que a Administração Pública e, entre ela, os seus órgãos e entidades possam prescrever normas administrativas que dispensem a análise de riscos para as classes de contratos mais simples ou para aqueles de valores menos expressivos, que naturalmente importam riscos menos elevados. Inclusive, nessa direção, seria possível identificar essas situações na gestão ou análise de risco do metaprocesso de contratação pública de cada órgão ou entidade.¹²

Por outro lado, os artigos 15 e 16 do ADG nº 14/2022 estabelecem que o Mapa de Riscos somente será atualizado ao final da

¹⁰ 00100.084848/2022-79

¹¹ 00100.084849/2022-13

¹² NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação pública e contrato administrativo* – 5. ed. – Belo Horizonte: Fórum, página 487.





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

elaboração do Termo de Referência “quando couber”, o que permite a dispensa da emissão de tal documento no âmbito senatorial.

Art. 15. Ao final da elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico, o Mapa de Riscos, quando couber, deverá ser atualizado no SENIC pelo Órgão Técnico, o qual deverá identificar e avaliar os demais riscos da contratação, bem como indicar as ações adequadas para seu tratamento e monitoramento.

Art. 16. O Órgão Técnico, após obter o valor estimado da contratação, concluir a elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico e, quando couber, atualizar o Mapa de Riscos, deverá enviar os autos à SADCON para que seja realizada a verificação preliminar do processo.

4. Da pesquisa de preços e da estimativa de despesa:

4.1. Em relação à **pesquisa de preços**, consolidada na Planilha Estimativa de Despesas¹³, foi obtida ampla gama de resultados de contratações públicas, também em mídias especializadas e cotações de fornecedores.

Quanto às contratações públicas, o OT informou que:

As pesquisas foram realizadas considerando um intervalo anterior de 365 dias (um ano). Algumas amostras foram levantadas por similaridade, podendo diferir nas cores, tipos e tamanhos. Contudo, tais diferenças não refletem no preço estimado de forma significativa, e são perfeitamente passíveis de serem utilizadas para a estimativa.

¹³ documento nº 00100.197581/2024-41, pp. 18-21





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

Não foi possível identificar a presença de Contratações Públicas para os itens 1, 4, 26, 31, 33, 35, 36 e 40 pelas seguintes justificativas:

- *Equipamentos são de natureza especializada, portanto não são rotineiramente adquiridos por órgãos da administração pública, já que poucos mantêm em funcionamento uma emissora de televisão;*

Concernente à pesquisa de preços publicados em mídias especializadas, informou que:

Para todos os itens apresentados, foram considerados os valores de pagamento em parcela única; inclusos impostos estimados (no site do fornecedor ou mediante simulação no site da Receita Federal: <http://www4.receita.fazenda.gov.br/simulador/>); e o frete para o endereço do Senado Federal, Praça dos três poderes, Brasília- DF, CEP: 70165-900, em atendimento ao ADG 14/2022.

Para todos os itens apresentados foi considerado o valor de pagamento em parcela única e incluso o frete para o endereço do Senado Federal, Praça dos três poderes, Brasília- DF, CEP: 70165-900, em atendimento ao ADG 14/2022.

Não foi possível apresentar amostras de sítios eletrônicos para os itens 5, 36 e 40, devido a especificidade dos produtos. As amostras dos itens 18 e 19 tiveram seus valores de custos em real (R\$) divididos pela quantidade de peças de cada conjunto, respectivamente por 50 e 100 unidades, para que fosse possível identificar o valor unitário de cada produto.

Já no que tange às cotações obtidas diretamente de fornecedores, entendeu que os preços permanecem válidos e podem ser utilizados para a estimativa de preços, mesmo que extrapolada a validade das cotações, não sendo necessário nova solicitação de envio de cotações às empresas.

Quanto à variação do coeficiente de preços acima de 25% para os itens 1, 2, 4, 6, 8, 9, 13, 19, 20, 24, 26, 32, 33, 37, 38, 39, 40, 44 e 46, manifestou que restaram infrutíferas as tentativas do órgão técnico





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

de aumentar a amostragem da cesta de preços, ora pela escassez de fornecedores ou pelo não atendimento de requisitos técnicos.

A justificativa apresentada acima foi referendada pela titular da Secretaria do órgão no doc nº 00100.159356/2024-14, conforme determina o parágrafo único do art. 7º do Capítulo II - Anexo VI do ADG n. 14/2022.

A ratificação da referida pesquisa de preços foi feita pela SADCON (00100.170715/2024-86), a fim de atender ao disposto no art. 18 do ADG nº 14/2022:

“Art. 18. A ratificação da pesquisa de preços pela SADCON estará condicionada à verificação da conformidade do procedimento e do cumprimento dos requisitos legais e regulamentares, observando-se, especialmente, as disposições do Anexo VI deste Ato, bem como os entendimentos jurisprudenciais aplicáveis e adequados às circunstâncias do caso concreto.

§ 1º A ratificação da pesquisa de preços pela SADCON terá validade de 180 (cento e oitenta) dias”

Embora os Documentos de Formalização de Demandas 00100.193298/2024-40, 00100.193299/2024-94, 00100.194055/2024-29 e 00100.194062/2024-21 tenham sido incluídos nos autos em momento posterior à ratificação da pesquisa de preços realizada pela SADCON, constata-se que tanto as pesquisas como a planilha estimativa de despesas anteriores (doc. nº 00100.159366/2024-41) já os contemplou.

Ademais, ao ser novamente instada, a SADCON informou que a pesquisa de preços ratificada por ocasião do Ofício n.º 0544/2024-COVAP/SADCON (doc. nº 00100.170715/2024-86) permanece válida até 29/03/2025 (doc. 00100.204429/2024-21).





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

Outrossim, a pesquisa de preços e a planilha estimativa de despesas atualizadas (doc. nº 00100.197581/2024-41) não alterou o valor encontrado anteriormente ao mencionado Ofício, apenas atendendo às recomendações solicitadas pela COATC no doc. nº 00100.190226/2024-41.

Sem prejuízo, resta faltante a manifestação da Secretaria de Finanças, Orçamento e Contabilidade – SAFIN acerca da disponibilidade orçamentária para atender à contratação, nos termos do artigo 23 do ADG nº 14/2022:

Art. 23. Previamente ao encaminhamento dos autos para deliberação pela autoridade competente, a Secretaria de Finanças, Orçamento e Contabilidade - SAFIN deverá se manifestar a respeito da disponibilidade ou previsão orçamentária para atender à contratação.

5. Análise do instrumento convocatório:

5.1. Em relação ao **instrumento convocatório** (doc. nº 00100.206576/2024-36) verifica-se que a minuta guarda pertinência com a legislação de regência e converge com o Termo de Referência. No tocante à formalização da avença, a minuta de edital contém as disposições próprias dos contratos e segue o padrão adotado pelo Senado Federal, com as cláusulas necessárias exigidas pelo art. 92 da Lei nº 14.133/2021.

Nessa senda, o artigo 25 da Lei nº 14.133/2021, aplicável ao pregão, determina o que deve constar obrigatoriamente nos editais de licitação: o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.

5.2. O critério de adjudicação utilizado foi por menor preço por item, o que atende ao disposto na Súmula nº 247 do Tribunal de Contas da União¹⁴.

Outrossim, o critério do menor preço é o que se amolda à modalidade de licitação denominada pregão, e o que se adequa ao modelo da contratação pretendida, assim como é o que gera possibilidade de maior vantajosidade para a Administração.

Sob o aspecto formal, as razões apresentadas atendem ao que prescreve a Súmula nº 247 do Tribunal de Contas da União, verifica-se que o critério de adjudicação do menor preço por item observa as pertinentes disposições da Lei nº 14.133/2021 acerca do parcelamento do objeto:

“Lei nº 14.133/2021:

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,

¹⁴ É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

.....

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

.....

Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:

(...)

V - atendimento aos princípios:

(...)

b) do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso;

Portanto, irretocável, do ponto de vista estritamente jurídico que cabe a esta Advocacia, o critério de adjudicação adotado para o caso ora tratado.

5.3. Por outro bordo, no que tange à **preferência às microempresas e empresas de pequeno porte**, verifica-se que a minuta editalícia foi elaborada prevendo no seu Capítulo VII a aplicabilidade dos benefícios às microempresas e empresas de pequeno porte dispostos nos artigos 42 a 49 da Lei Complementar nº 123/2006.

Neste diapasão, convém assinalar que o valor total estimado para a contratação é de R\$1.669.783,45 (um milhão e seiscentos e sessenta e nove mil, setecentos e oitenta e três reais e quarenta e cinco centavos), conforme consta do TR, ou seja, superior ao valor de referência de R\$80.000,00 (oitenta mil reais) contido no artigo 48, I da Lei Complementar nº 123/2006.





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

Contudo, insta destacar que o objeto licitado possui natureza divisível, inclusive, com valor estimado para o preço unitário de cada item, individualmente considerado, conforme o Anexo I do TR.

Como na licitação por itens considera-se cada item de forma autônoma, faz-se necessário avaliar a aplicação do benefício para cada item.

É que com a entrada em vigor da Lei Complementar nº 147/2014, o direcionamento da licitação às micro e pequenas empresas na hipótese prevista pelo art. 48, inciso I, da Lei Complementar nº 123/2006 – que antes era uma faculdade – passou a ser uma obrigação.

E esse tratamento diferenciado, conforme previsto no art. 48 da Lei Complementar nº 123/2006, somente pode ser afastado nas hipóteses elencadas no art. 49:

“Art. 49. Não se aplica o disposto nos arts. 47 e 48 desta Lei Complementar quando:

I - (Revogado); (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014)

II - não houver um mínimo de 3 (três) fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediados local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório;

III - o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado;

IV - a licitação for dispensável ou inexigível, nos termos dos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, excetuando-se as dispensas tratadas pelos incisos I e II do art. 24 da mesma Lei, nas quais a compra deverá ser feita preferencialmente de microempresas e empresas de pequeno porte, aplicando-se o disposto no inciso I do art. 48. (Redação dada pela Lei





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

Complementar nº 147, de 2014)”

Logo, correta a atribuição de exclusividade do objeto às MEs e EPPs, com exceção dos itens 1 e 42, cujos valores unitários superam o limite legal de R\$80.000,00 (oitenta mil reais).

Portanto, **a minuta editalícia não requer correções quanto à previsão de contratações exclusivas com ME e EPP.**

5.3. Noutro eito, destaca-se que o órgão técnico discorreu sobre a não participação de consórcios de empresas no item 2.6 do TR, visto que pode vir a limitar a competitividade do certame.

5.4. Observa-se, contudo, que, em razão da edição do Decreto nº 10.024/2019, que deu nova regulamentação ao pregão em sua forma eletrônica, **o prazo mínimo para o envio da proposta ajustada ao lance vencedor, que era de 60 (sessenta) minutos, passou a ser de 2 (duas) horas após a solicitação do pregoeiro (vide art. 38, § 2º, do Decreto nº 10.024/2019), motivo pelo qual se torna necessário adequar o teor do item 10.1.2 da minuta do edital ao tempo mínimo mencionado diploma normativo em favor da licitante vencedora.**

Não se descarta que há divergência doutrinária sobre a aplicabilidade de decretos no âmbito do Poder Legislativo. O artigo 84, IV, da Constituição Federal confere ao Presidente da República a prerrogativa de expedir normas para fiel execução das leis.





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

Porém, na situação ora focalizada, o Decreto nº 10.024 de 20 de setembro de 2019 possui função regulamentadora do pregão, na forma eletrônica, enquanto modalidade licitatória.

Conforme definido por Ely Maranhão Filho, em artigo contido em obra escrita por membros desta Advocacia¹⁵, sem desconsiderar a autonomia administrativa do Poder Legislativo, no presente caso a obediência do decreto regulamentador garante o cumprimento do princípio constitucional da igualdade, submetendo todos à mesma normatização.

Ademais, como assinala o autor supracitado, a adoção desse entendimento não é contrária ao princípio da separação de poderes, visto que a Constituição estabelece os meios para permitir que o Congresso Nacional suste os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar e ao Poder Judiciário a capacidade de declarar ilegais os regulamentos em oposição às leis.

Pela mesma razão, considerando o disposto no art. 43, § 2º, do Decreto nº 10.024/2019, **o prazo mínimo para o envio de documentos previsto nos itens 11.4.1 e 11.7.2 da minuta de edital também devem ser ajustados.**

Nessa mesma linha, em outras oportunidades, esta Advocacia alertou quanto à impropriedade da adoção do prazo mínimo para envio das propostas ajustadas ao lance vencedor, destacando-se,

¹⁵ FILHO. Ely Maranhão. *Decreto Executivo e Poder Legislativo. Artigo contido em Poder Legislativo. Defesa Institucional, Representação Judicial e Assessoramento Jurídico. Livro publicado em homenagem aos 25 anos da Advocacia do Senado Federal. Organizado por Gabrielle Tatith Pereira.*





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

exemplificativamente, os Pareceres nºs 674/2020 e 094/2023 – ADVOSF, nos Processos 00200.004237/2020-65 e 00200.002024/2023-41.

5.5. Pertinente às exigências habilitatórias, o item 11.3.2.2. suprimiu a exigência da expressão “e Recuperação Judicial”, em atendimento à recomendação exarada no Parecer nº 465/2024-ADVOSF, doc. nº 00100.119634/2024-92, processo nº 00200.001794/2024-58.

Em resposta à solicitação da SADCON, ratifica-se a pertinência da exclusão. Pois, embora a certidão expedida pelo Poder Judiciário seja um documento único, contendo informações acerca de falência e também de recuperação judicial, o afastamento de licitante, pelo só fato de estar em processo de soerguimento caracteriza-se como ilegal, valendo-se aqui dos mesmos fundamentos externados no aludido opinativo.

No que diz respeito à exigência de certidão de registro de pessoa jurídica expedida pelo CREA para o item 40, prevista no item 11.3.1.1 do edital, o Tribunal de Contas da União possui o entendimento de que o visto ou o registro no CREA não pode ser exigido para participação em licitações para empresas não situadas no estado de realização da obra ou da prestação do serviço de engenharia, mas somente no início da execução do contrato. Nesse sentido:

“... este Tribunal tem jurisprudência firme no sentido de que a exigência de registro ou visto no CREA do local de realização da obra licitada somente dar-se-á no momento da contratação. Nessa linha, as Decisões Plenárias 279/1998 e 348/1999, o Acórdão 979/2005-Plenário e o Acórdão 992/2007-Primeira Câmara.





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

6. O entendimento do Tribunal fundamenta-se no princípio constitucional da universalidade de participação em licitações, impondo-se ao ato convocatório o estabelecimento de regras que garantam a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, vedadas cláusulas desnecessárias ou inadequadas que restrinjam o caráter competitivo do certame.” (Acórdão nº 772/2009, Plenário, rel. Min. Aroldo Cedraz)

“... Conforme bem destacou o Sr. Analista de Controle Externo, este Tribunal tem entendido que somente no momento da contratação da licitante vencedora é que a entidade poderá exigir a comprovação de inscrição junto ao órgão de fiscalização profissional do local onde o serviço será prestado.” (Acórdão nº 979/2005, Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler).

“[...] 1 – Visto do Crea local na certidão de registro no Crea de origem somente é exigível por ocasião da contratação.” (TCU. Processo nº TC-000.051/2010-1. Acórdão nº 1.328/2010 – Plenário)

“[...] não incluía em futuros editais de licitação exigência acerca de que o registro do CREA do local de origem da empresa licitante receba visto do CREA do local de realização das obras, com fins de mera participação em licitação, uma vez que, segundo pacífica jurisprudência desta Corte, o visto somente deve ser exigido quando da contratação [...]” (TCU. Processo nº TC-001.998/1999-4. Acórdão nº 348/1999 – Plenário)

“[...] exigir visto do registro do profissional pelo simples fato de participar da licitação parece ser exigência acima daquela fixada pelo legislador ordinário, o que acaba por restringir, além do necessário, a competitividade do certame. (TCU. Processo nº TC-011.423/96-0. Acórdão nº 279/1998 – Plenário)

O que pode ser exigido dos licitantes sediados em outras localidades é a apresentação de acervo técnico das empresas, durante a fase de habilitação em processos licitatórios, para fins de comprovação de experiência:





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

A fase de habilitação técnica da contratada não busca apenas selecionar uma empresa com habilidades gerenciais. A capacidade técnico-operacional tem envergadura muito maior. Abrange, necessariamente, a experiência coletiva da organização. Seus operários, em conjunto com seus gerentes e restante do corpo técnico da empresa, devem demonstrar aptidão para a contratação.

A simples fiscalização dos serviços pela contratante original não elimina o risco da má execução do objeto. Apesar de a contratante original estar exercendo a sua capacidade técnico-profissional na fiscalização da boa execução do objeto, tal prática não elimina a necessidade da executante de per si ter a capacidade técnico-operacional própria, consignada por seus operários, maquinário e a capacidade gerencial para executar com qualidade o que se pactuou. (Acórdão 2.992/2011, Plenário, Rel. Min. Valmir Campelo, j. 16.11.2011)

Nessa linha, a Lei nº 14.133/2021 autoriza exigir comprovação da qualificação técnico-operacional das empresas mediante a apresentação de certidão emitida pelo conselho profissional competente (art. 67, inc. II).

Em razão disso, o Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (CONFEA) adequou a sua regulamentação criando a Certidão de Acervo Operacional (CAO), por meio da Resolução nº 1.137/2023, que passa a ser o documento adequado para certificar a capacidade operacional das empresas de engenharia e agronomia.

O modo de comprovação do citado acervo técnico se dá por meio de Atestado de Responsabilidade Técnica (ART) e Certidão do Acervo Operacional (CAO) relativos a obra ou serviço de características semelhantes ao objeto licitado, emitido pelo CREA.

Já a capacidade técnico-operacional é comprovada mediante a apresentação de atestado fornecido por pessoa jurídica de direito





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

público ou privado, que comprove a execução anterior de obra ou serviço compatível com o objeto licitado. Nessa medida, é possível que a Administração Pública exigir a apresentação da ART do profissional responsável pela obra ou serviço, a fim de comprovar a veracidade do atestado.

De acordo com as normas da engenharia, as empresas e os profissionais devem se registrar nos locais onde trabalham, de forma que exigir a inscrição em entidade profissional é um requisito de habilitação válido, a teor do disposto no artigo 67, V, da Lei nº 14.133/2021.

Portanto, não requer **alteração a redação do item 11.3.1.1. da minuta editalícia, eis que de acordo com o entendimento do TCU e em harmonia com a legislação.**

Ademais, **caso se entenda pertinente e adequado, para fins de uma avaliação da experiência prévia da empresa que não incorra em restrição indevida de competitividade, é possível a inclusão de exigência de apresentação de Certidão do Acervo Operacional (CAO) e de ARTs relativos a serviços de características semelhantes ao objeto que se pretende licitar.**

5.6. Por fim, no tocante à formalização da avença, a minuta de contrato segue o padrão adotado pelo Senado Federal, com as cláusulas necessárias exigidas pelo art. 92 da Lei nº 14.133/2021.

Sobre as notas para a ADVOSF contidas nos incisos VI e VII da cláusula segunda da minuta contratual, de fato, o Tribunal de Contas





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

da União possuía o entendimento, firmado sob a vigência da Lei nº 8.666/1993 no sentido de que não é possível pedir declaração do fabricante, sob pena de transferir o poder de escolher quem pode participar da licitação para o fabricante.

Nada obstante, em casos excepcionais, com as devidas justificativas, admite-se requerer comprovação de credenciamento ou autorização junto ao fabricante, desde que não se trate de documento atrelado unicamente à participação em licitações. Ou seja, deveria ser um credenciamento permanente.

A Lei nº 14.133/2021 permitiu exigência nessa linha, porém apenas para as licitações destinadas ao fornecimento de bens, no seu artigo 41, IV.

Portanto, como o caso presente versa sobre licitação para contratação de serviços, não se vislumbra razões para afastar o entendimento anteriormente firmado pelo TCU.

Sem prejuízo, pode-se requerer algum documento comprobatório do prestador, porém sugere-se alteração da redação do inciso VI, da Cláusula Segunda do contrato.

Observa-se que a área técnica incluiu exigência de carta informando que a empresa atua em nome do fabricante. No entanto, caso assim fosse, melhor seria contratar o fabricante, não o fornecedor.

Pode-se demandar do contratado comprovação de que a empresa é autorizada a prestar serviços nos equipamentos do fabricante, semelhante às autorizações concedidas às assistências técnicas que são

