



SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

PARECER Nº 269/2025-ADVOSF
Processo nº 00200.021723/2024-71

*Minuta de Edital de Pregão Eletrônico.
Registro de Preços. Menor Preço por
item. Objeto: Aquisição de produtos
para saúde para o Senado Federal.
Nota de empenho em substituição ao
termo de contrato. 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 documento nº 00100.065009/2025-02, acerca da realização de licitação para o registro de preços, na modalidade pregão, sob a forma eletrônica, do tipo menor preço por item, destinada à aquisição de produtos para saúde para o Senado Federal.

Além do edital supracitado, instruem os autos, entre outras peças:

- i.* Documentos de Formalização de Demandas (00100.223441/2024-35 e 00100.223442/2024-80);
- ii.* Solicitação de Contratação e Versão Preliminar do Mapa de Risco (00100.223444/2024-79);
- iii.* Planejamento Orçamentário e notícia da aprovação da contratação pelo Comitê de Contratações (00100.223445/2024-13 e 00100.223446/2024-68);
- iv.* Pesquisas de Preços (00100.047703/2025-30);
- v.* Ratificação da pesquisa de preços pela COCVAP





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

(00100.050083/2025-16);

- vi. Análise originária da COPEL (00100.060921/2025-60);
- vii. Termo de Referência Definitivo (00100.061769/2025-32);

De acordo com o Ofício nº 31/2025-SEMEDE/COASAS/SEGP (doc. nº 00100.047764/2025-05), o Estudo Técnico Preliminar (ETP) foi dispensado, conforme reunião de 02/03/2023 do Comitê de Contratações, que consta no NUP 00100.031013/2025-69.

Em sua análise preliminar, a Coordenação de Processamento Externo de Licitações (COPEL) teceu algumas recomendações (documento nº 00100.060921/2025-60). Dentre elas, recomendou ao OT esclarecimento acerca da coincidência de alguns itens contidos no Termo de Referência e no Pregão nº 900094/2024. Pois o TR informava que não há contratos ou Atas de Registro de Preços a serem substituídas com a contratação decorrente do presente processo.

Também solicitou incrementos na justificativa para afastamento dos benefícios previstos nos incisos I e III do art. 48 da LC nº 123/2006.

De seu turno, o Serviço Médico de Emergência (SEMEDE) informou ter anexado aos autos a aprovação do Comitê para dispensa de ETP para a contratação, conforme Ofício nº 33/2025/SEMEDE/COASAS/SEGP (doc. nº 00100.061782/2025-91).

Esclareceu que as luvas para procedimento licitadas no Pregão nº 900094/2024 eram confeccionadas em





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

látex. Ao passo que as luvas componentes do atual procedimento são de outro material.

O feito, assim instruído, vem 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 da Lei nº 14.133/2021, bem assim o art. 22 do Ato da Diretoria-Geral (ADG) nº 14/2022.

II – ANÁLISE

1. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme art. 53, § 4º, da Lei nº 14.133/2021.

Dessa maneira, não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas pela unidade jurídico-consultiva. Na eventualidade de o administrador não atender as orientações do Órgão Consultivo, deve justificar nos autos as razões que embasaram tal postura, nos termos do art. 50, VII, da Lei nº 9.784/1999.

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 ADG nº 14/2022, dispondo acerca das atribuições e procedimentos de licitações e contratos administrativos no âmbito do Senado Federal, adequando-se a regulamentação interna ao disposto na nova lei de licitações (Lei nº 14.133/2021).





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

Com esse 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.

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)¹.

Ao caso em questão, a presente análise irá se debruçar sobre a aquisição de bens 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.

¹ Art. 28. São modalidades de licitação:

I - pregão;





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

[grifou-se]

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.

2.2. A licitação em testilha objetiva o fornecimento de produtos para saúde para o Senado Federal.

A Lei nº 14.133/2021 abordou expressamente o conceito de bens e serviços comuns no inciso XIII, do artigo 6º, da seguinte forma:

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;

Quanto à caracterização dos bens como comuns e usuais no caso em apreço, a SEMEDE informou no item 2.2.1. do Termo de Referência (doc. nº 00100.061769/2025-32) ao discorrer sobre a modalidade de licitação:

“Será adotada a modalidade Pregão, em sua forma eletrônica, em razão de o objeto da presente contratação poder ser classificado como comum, pois os padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado, consoante preceituam o art. 6º, incisos XIII e XLI; e art. 29 da Lei nº 14.133/2021.”

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,





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

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 mercado².

Nesse sentido, afirma o autor que:

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 noutra. 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 acrescidos)

De fato, o objeto da pretendida licitação foi minuciosamente definido, de forma detalhada e objetiva, com padrões de desempenho e qualidade objetivamente auferíveis, conforme as especificações técnicas constantes do Anexo I ao TR (doc. nº 00100.061769/2025-32, páginas 22 a 36).

² 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

Ademais, é cediço que os itens que se pretende adquirir são ínsitos às atividades regulares desta Casa Legislativa, eis que os bens almejados são utilizados na prática rotineira no âmbito do Senado Federal. Logo, é forçoso se concluir pela caracterização dos bens como comuns e usuais no caso em apreço.

No entanto, com a devida vênia ao órgão técnico, a justificativa contida no TR quanto à utilização da modalidade pregão para a licitação é abstrata e vaga.

Portanto, **recomenda-se a incrementação do Termo de Referência, para que constem informações objetivas que permitam concluir pelo enquadramento como comuns dos bens que se pretende adquirir, que são aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado. Normalmente, tais informações constam no item que discorre acerca da modalidade de contratação.**

2.3. O Sistema de Registro de Preços foi adotado na presente contratação. Nesse sentido, consta justificativa do órgão técnico (vide item 2.3. do TR, notadamente o subitem 2.3.2.):

O consumo de produtos para saúde é aleatório, ou seja, imprevisível, podendo se elevar ou diminuir de forma brusca, não sendo possível prever com exatidão a sua demanda. Exemplo disso se deu com a pandemia de Covid-19, em que a demanda por equipamentos de proteção individual se elevou bruscamente. Além disso, esses insumos são perecíveis. Assim, o fornecimento do objeto a ser licitado se dará sempre de forma parcelada, à medida que houver necessidade.





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

A supracitada justificativa se coaduna ao conceito legal de SRP previsto no art. 6º, XLV, da Lei 14.133/2021 e nas hipóteses de utilização do artigo 3º do Decreto 11.462/2023.

Diante da inserção das disposições contidas no Decreto nº 11.462/2023, convém destacar, em um primeiro momento, a obrigatoriedade de adoção do procedimento público de intenção de registro de preços (IRP).

A IRP está prevista no artigo 86 da Lei nº 14.133/2021 e, precipuamente, visa conduzir o processo de participação dos órgãos ou entidades interessadas em participar da licitação da Ata de Registro de Preços.

Diante da vigência do Decreto nº 11.462/2023, a adoção do procedimento passou a ser obrigatória, conforme estabelece o artigo 9º, veja-se:

Art. 9º Para fins de registro de preços, o órgão ou a entidade gerenciadora deverá, na fase preparatória do processo licitatório ou da contratação direta, realizar procedimento público de IRP para possibilitar, pelo prazo mínimo de oito dias úteis, a participação

§ 1º O prazo previsto no caput será contado do primeiro dia útil subsequente à data de divulgação da IRP no SRP digital e no Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP, de que trata o art. 174 da Lei nº 14.133, de 2021.

§ 2º O procedimento previsto no caput poderá ser dispensado quando o órgão ou a entidade gerenciadora for o único contratante.

Há possibilidade de dispensa do procedimento acima com base no art. 86, § 1º da Lei nº 14.133/2021 e do Art. 9º, § 2º do Decreto nº 11.462/2023 se for **justificada** a opção do Senado ser o único





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

contratante. Joel de Menezes Niebuhr traz algumas hipóteses em que isso seria possível:

De todo modo, é preciso reconhecer sim competência discricionária para não realizar o procedimento de intenção de registro de preços, ainda que se considere que a regra seja realizá-lo, em alinhamento ao caput do art. 86 da Lei n. 14.133/2021. Pode-se antever diversas justificativas, entre as quais, (i) demanda urgente, (ii) demanda por quantitativo inexpressivo, (iii) complexidade ou peculiaridade técnica do objeto, (iv) falta de estrutura do órgão ou entidade, (v) prejuízo à competitividade.

Como no caso dos presentes autos não há sequer menção quanto à utilização do IRP, recomenda-se a inclusão de item no TR para justificativa quanto à não adoção do procedimento de intenção de registro de preços à licitação ora pretendida.

3. Documentos necessários ao processo da 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 riscos;
- d) termo de referência.

Dito isso, percebe-se que os documentos foram juntados aos autos, com exceção do Estudo Técnico Preliminar e do Mapa de Risco Definitivo, conforme nºs 00100.223441/2024-35, 00100.223442/2024-80





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

e 00100.061769/2025-32.

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 os atos praticados na etapa preparatória³.

3.2. Quanto aos aspectos formais exigidos para a regularidade do procedimento, observa-se não ter havido, ainda, a **aprovação** do Termo de Referência (00100.061769/2025-32), incumbindo tal deliberação à DGER, em atendimento ao disposto no artigo 24 do ADG nº 14/2022 e no artigo 9º, inciso IV, Anexo V do RASF:

Art. 24. Os autos deverão ser encaminhados à Diretoria-Geral para aprovação do Termo de Referência ou Projeto Básico previamente à seleção do fornecedor.

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;

Bem como pendente a autorização do procedimento licitatório, que, em razão do valor estimado da contratação, compete à

³ NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação pública e contrato administrativo* – 5. ed. – Belo Horizonte: Fórum, página 495.





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

Diretoria-Geral, conforme exige o supracitado artigo 9º, inciso V, Anexo V do RASF.

3.3. Com relação ao conteúdo do Termo de Referência, verifica-se a justificativa da necessidade da contratação constante do item 1.2. do TR, em atendimento ao estabelecido no 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;”

O Termo de Referência é o documento que deverá conter a definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação, a fundamentação da contratação, a descrição da solução, os requisitos da contratação, o modelo de execução do objeto, o modelo de gestão do contrato, os critérios de medição e de pagamento, a forma e critérios de seleção do fornecedor, as estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado e a adequação orçamentária (art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133/2021).

Nesse contexto, em análise eminentemente formal, verifica-





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

se que o termo de referência contemplou todas as exigências contidas nos normativos acima citados.

Nota-se ainda que, embora indicados os gestores do futuro ajuste no item 5. do TR, carece a **designação formal dos gestores** pela DGER, 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.

Concernente ao regime de execução, a presente contratação adotará a forma de ordem de fornecimento, conforme expressa o item 8. do Termo de Referência. Logo, verifica-se que o TR descreve de maneira exaustiva o modo de cumprimento da contratação objetivada.

Ainda, o TR atende à determinação contida na alínea “i” do inciso XXIII do artigo 8º da Lei nº 14.133/2021, que exige que o termo de referência também aponte as estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que constam de documento separado e classificado (Anexo II ao TR).

3.4. No que diz respeito ao Estudo Técnico Preliminar, o OT informou no item 1.2.1.5. do Termo de Referência que a justificativa para a dispensa de elaboração do ETP foi aprovada pelo Comitê de Contratações do Senado. A referida justificativa consta do NUP 00100.047422/2023-15.





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

Sobre a dissonância entre a Lei de Licitações e a previsão contida no normativo interno senatorial no que tange às hipóteses de dispensa de elaboração do ETP, esta Advocacia já **alertou** a Administração em oportunidade anterior, por meio do Parecer nº 440/2023-ADVOSF (Processo nº 00200.008380/2023-79), ao qual se remete a leitura.

3.5. Noutro eito, concernente ao Mapa de Riscos⁴, percebe-se que este não foi confeccionado em sua versão definitiva. Impende notar que o artigo 18 da Lei nº 14.133/2021, que dispõe acerca dos elementos necessários à fase preparatória do processo licitatório, contempla em seu inciso X a análise de riscos. E não há permissivo legal expresso que permita dispensá-lo.

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 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

⁴ 00100.223442/2024-80





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

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.

Nessa linha, o artigo 9º, § 2º, do ADG nº 14/2022 apenas exige em seu inciso VII que a solicitação de contratação esteja acompanhada da versão preliminar do Mapa de Riscos, o que foi cumprido no processo ora analisado, conforme documento nº 00100.223442/2024-80.

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 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** (documento nº 00100.047703/2025-30), foi obtida ampla gama de resultados de





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

contratações públicas e em mídias especializadas.

Com relação ao Coeficiente de Variação (CV) superior à 25% para alguns itens o órgão técnico informou, no documento de NUP 00100.047764/2025-05:

Conforme visualizado na Planilha de Estimativas, há itens com coeficientes de variação superiores a 25%. Este órgão técnico justifica que isso se dá em virtude da diversidade de fontes utilizadas na pesquisa – públicas x privadas. Além disso, os preços de alguns insumos de saúde podem variar muito de acordo com as suas marcas. Não é possível se preverem as marcas que serão cotadas no certame, e ainda, qualquer marca que atenda às especificações técnicas poderá ser acatada. Sendo assim, aponta-se que o valor resultante da aplicação do critério estatístico escolhido está apto a ser utilizado como valor de referência para o certame licitatório e solicita-se a ratificação da pesquisa de preços nas condições apresentadas.

A justificativa apresentada acima foi referendada pela titular da Secretaria do órgão ao final do doc. nº 00100.047764/2025-05, 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 (doc. nº 00100.050083/2025-16), 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”





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

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.

Diante da utilização do sistema registro de preços, **não é necessária**, neste momento, a indicação de dotação orçamentária, conforme dispõe o parágrafo único do art. 23 do ADG 14/2022. Entretanto, a existência de recursos orçamentários deve ser comprovada por ocasião da celebração de cada ajuste decorrente da ARP (art. 44 do ADG 14/2022⁵).

Isso porque no SRP o objetivo imediato é o registro de preços em ata pela Administração, com mera expectativa de acionamento da ARP para futura aquisição (art. 83 da NLLC e arts. 36, 39 e 41 do ADG 14/2022).

Assim, caso haja acionamento pela Administração da ata do SRP, será nesse momento que haverá a contratação e é por ocasião desse procedimento de acionamento da ARP que se torna indispensável

⁵ Art. 44. A contratação de itens registrados em ARP deve ser autorizada previamente pela autoridade competente, condicionada à disponibilidade orçamentária para fazer frente à despesa.





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

a emissão do prévio empenho, garantindo-se, assim, a existência de recursos orçamentários para a realização da despesa.

5. Análise do instrumento convocatório:

5.1. Em relação ao **instrumento convocatório** (doc. nº 00100.065009/2025-02), verifica-se que a minuta guarda pertinência com a legislação de regência 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, tais como: o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao 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 União⁶.

Outrossim, o critério do menor preço é o que se amolda à modalidade de licitação denominada pregão, e o que se adequa ao

⁶ 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

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, 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**





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

microempresas e empresas de pequeno porte, a verifica-se que o item 2.8.2. do TR contém a seguinte justificativa para a inaplicabilidade do tratamento diferenciado às ME e EPP:

*A não aplicação do tratamento diferenciado previsto no art. 48 da Lei Complementar nº 123/2006 objetiva a **ampliação da competitividade do certame**. Tal medida tem sido adotada nos últimos Pregões de produtos para saúde e de medicamentos desta Casa levando à sua maior eficácia. A aquisição de medicamentos e produtos para saúde para o Senado Federal, devido ao porte do SEMEDE, **não é atrativa**, quando comparada com aquelas que são realizadas por vários órgãos que compõem o Sistema Único de Saúde. Os quantitativos aqui adquiridos são muito baixos. Qualquer medida que **restringa a competitividade**, como o impedimento de participação de empresas que não são abrangidas pelo art. 48 da Lei Complementar nº 123/2006, pode acarretar um certame menos eficaz. Portanto, o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte tende a **não ser vantajoso ou pode representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado**.*

Nessa linha, o inciso II do artigo 49 da Lei Complementar nº 123/2006 autoriza a não aplicação do tratamento diferenciado e simplificado nas hipóteses em que ele “*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*”.

Em sua análise originária do processo (doc. nº 00100.060921/2025-60), a COPEL recomendou o robustecimento da justificativa contida no item 2.8.2 do TR para o afastamento dos benefícios contidos nos incisos I e III do art. 48 da LC nº 123/2006.

Em convergência com a lição de Niebuhr (2022, p. 377), pode-se apontar como justificativa para afastar o tratamento diferenciado





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

e simplificado, cumulativamente, que, não existem microempresas ou empresas de pequeno porte cadastradas e na última ou últimas licitações não houve a participação de microempresas ou empresas de pequeno porte.

Observa-se que **semelhante justificativa** àquela contida no item 2.8.2. do TR foi apresentada pelo SEMEDE no anterior processo licitatório para registro de preços destinado à aquisição de medicamentos para uso no Serviço Médico de Emergência do Senado Federal, processo nº 00200.006521/2023-19.

Incumbe à autoridade proferir **juízo de mérito** para dizer se acata a justificativa apresentada, por ocasião da análise de aprovação do TR.

5.4. Verifica-se que as exigências habilitatórias previstas na minuta de edital ora em apreço, considerados o vulto e a natureza do objeto pretendido, mostram-se razoáveis e adequadas à promoção da ampla competitividade no certame.

Já no que tange aos requisitos de qualificação econômico-financeira do item 12.3.2., ratifica-se a exclusão da 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).

O item iria em sentido oposto à jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça que determinou que o licitante em processo de soerguimento não poderia ser preterido pelo simples fato de estar em recuperação, podendo ser contratado se cumprir os requisitos de

