



SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

PARECER Nº 322/2025-ADVOSF
Processo nº 00200.003000/2025-71

Minuta de Edital de Pregão Eletrônico. Registro de Preços. Menor Preço por item. Objeto: fornecimento de munições de uso operacional e de treinamento para a Secretaria de Polícia do Senado Federal. Análise jurídica. Recomendação. Inclusão de previsão editalícia de consulta ao CADIN previamente à celebração de contratos decorrentes da ARP.

I – RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo encaminhado a esta Advocacia para análise da regularidade jurídica de minuta de edital constante do documento nº 00100.081617/2025-56, acerca da realização de licitação para registro de preços, na modalidade pregão, sob a forma eletrônica, do tipo menor preço por item, destinado à contratação de empresa especializada para o fornecimento de munições de uso operacional e de treinamento para a Secretaria de Polícia do Senado Federal.

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

- i. Documentos de Formalizações de Demandas (00100.025994/2025-13, 00100.025995/2025-50,





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

- 00100.025996/2025-02 e 00100.025997/2025-49);
- ii.* Estudo Técnico Preliminar (00100.059586/2025-57);
 - iii.* Solicitação de Contratação (00100.025999/2025-38);
 - iv.* Planejamento Orçamentário e notícia da aprovação da contratação pelo Comitê de Contratações (00100.026000/2025-78 e 00100.026001/2025-12);
 - v.* Pesquisas de Preços e Planilha Estimativa de Despesas (00100.054736/2025-36, 00100.054741/2025-49, 00100.058097/2025-88 e 00100.058097/2025-88-1);
 - vi.* Ratificação da pesquisa de preços pela COCVAP (00100.060037/2025-25);
 - vii.* Análise originária da COPEL (00100.074302/2025-52);
 - viii.* Mapa de Riscos (00100.078322/2025-01);
 - ix.* Termo de Referência Definitivo (00100.078831/2025-25);

Por meio do Ofício nº 161/2025-COCVAP/SADCON (doc. nº 00100.057610/2025-13), a Coordenação de Controle e Validação de Processos observou que a avença atual, qual seja o CT nº 016/2024, com vigência até 31/01/2025, não foi utilizada na composição da cesta aceitável de preços, conforme estipula o art. 2º, § 2º, Anexo VI, do ADG nº 14/2022, tampouco encontrou justificativa para a sua não utilização. Também observou a necessidade de informação da área requisitante no Estudo Técnico Preliminar (ETP), inicialmente constante do NUP 00100.025998/2025-93.

Em resposta (doc. nº 00100.059588/2025-46), o Serviço de Projetos Estratégicos (SEPROJE) elaborou nova versão do ETP, com inclusão da área requisitante e incluiu entre as amostras de preços o CT 016/2024 do Senado Federal, conforme determina o § 2º do art. 2º do





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

Anexo VI do ADG 14/2022.

Dessa forma, a COCVAP ratificou a pesquisa de preços constante do doc. nº 00100.058097/2025-88, conforme NUP 00100.060037/2025-25.

Em sua análise preliminar, a Coordenação de Processamento Externo de Licitações (COPEL) teceu algumas recomendações (documento nº 00100.074302/2025-52). Dentre elas, recomendou robustecer a justificativa para o afastamento do obrigatório benefício do inciso III do art. 48 da LC nº 123/2006.

Recebidos os autos, o SEPROJE informou, através do NUP 00100.078842/2025-13, que a justificativa para o afastamento do benefício do art. 48 da Lei nº 123/2006 foi robustecida no item 2.7.2 do Termo de Referência, em que se esclareceu que a não aplicação do tratamento diferenciado se justificava em razão do desconhecimento do órgão técnico de no mínimo 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.

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 nº 14/2022.





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

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.

Feita a ressalva, passamos à análise estritamente jurídica do presente processo.

1.1. 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 14/2022, 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).

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.





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)¹.

Ao caso em questão, a presente análise irá se debruçar sobre a contratação 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]

De tal modo, o significado da expressão “*bens e serviços comuns*” compõe-se de dois elementos: (a) padrão de desempenho e de

¹ Art. 28. São modalidades de licitação:

I - pregão;





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

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 a contratação de empresa especializada para o fornecimento de munições de uso operacional e de treinamento para a Secretaria de Polícia do Senado Federal.

Quanto à caracterização do objeto como comum e usual, no caso em apreço destaca-se o que a Secretaria de Patrimônio informou no item 2.2.1. do Termo de Referência (doc. nº 00100.078842/2025-13) 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, 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.

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

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 acrescentados)

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

Outrossim, em que pese a justificativa supramencionada constante do Termo de Referência, quanto à adoção da modalidade pregão para a licitação, revelar-se um tanto vaga — sendo, inclusive, prática reiterada desta Advocacia recomendar o aprofundamento dessa análise, o que ora se reitera —, é certo que os Anexos 1 e 2 da minuta de edital (doc. nº 00100.081617/2025-56) apresentam descrição completa das especificações técnicas das munições a serem adquiridas, evidenciando tratar-se de bens





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

comuns, cujos padrões técnicos de qualidade se encontram claramente disciplinados neste quadrante.

Cumpre destacar que o Contrato nº 016/2024 (doc. nº 00100.014369/2024-57, processo nº 00200.018404/2023-06), foi celebrado para aquisição de munições de calibre .40, com especificações técnicas semelhantes, se não idênticas, aos itens 1 e 2 da contratação ora pretendida.

Naquela oportunidade, tratou-se de contratação direta, por inexigibilidade, com fundamento no artigo 74, I, da Lei nº 14.133/2021, em razão de se tratar de mercado com fornecedor exclusivo.

Por outro lado, na licitação aqui almejada, há também necessidade de aquisição de munições de calibre 5,56, como justificado no item 1.2.1.1. do TR, em razão da recente aquisição de carabinas calibre 5,56 para a Polícia Legislativa do Senado (CT 2024/170), enquanto medida essencial para enfrentar ameaças de maior complexidade e promover a segurança do Senado Federal.

Nessa ordem de ideias, caso se constate a unicidade de fornecedor, o registro de preços não repele as hipóteses de contratação direta, o que depende, evidentemente, das peculiaridades de cada caso.

Pois, se a demanda da Administração em relação ao objeto comercializado por este fornecedor exclusivo for frequente e o quantitativo demandado sofrer variações, não há qualquer óbice à formação de ata de registro de preços fundada na inexigibilidade de





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

licitação.

Vê-se, portanto, que a escolha do Pregão Eletrônico, como modalidade de licitação, foi adequada, pois o objeto a ser contratado foi qualificado como comum pela unidade técnica (art. 6º, XIII, e art. 29 da Lei nº 14.133/2021 c/c art. 27 do ADG nº 14/2021).

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.):

A adoção do Sistema de Registro de Preços se dá em razão da imprevisibilidade da demanda pelo objeto, tendo em vista que o quantitativo a ser contratado deve não apenas atender à necessidade de substituição de munições de todos os policiais e da realização de treinamentos previstos no planejamento da Secretaria de Polícia, mas também suprir a demanda de eventos futuros e incertos, como eventual curso de formação de novos policiais – considerando a existência de concurso ainda válido e da existência de autorização orçamentária; a necessidade de fornecimento de munições operacionais a novos policiais, no caso de nomeação; o uso em eventuais treinamentos externos que não podem ser dimensionados com antecedência, uma vez que dependem do surgimento de oportunidades em órgãos externos; bem como atender situações excepcionais, como munições submetidas a chuva ou outros incidentes.

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).





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

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.

Em atendimento ao art. 86, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 e ao art. 9º, § 2º, do Decreto nº 11.462/2023, o órgão técnico informou no item 2.3.3. do TR que o Senado **será o único contratante**, o que permite a dispensa do procedimento de intenção de registro de preços.

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.





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

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 risco;
- d) termo de referência.

Dito isso, percebe-se que os documentos foram juntados aos autos, conforme nºs 00100.025994/2025-13, 00100.025995/2025-50, 00100.025996/2025-02, 00100.025997/2025-49, 00100.059586/2025-57, 00100.078322/2025-01 e 00100.078831/2025-25.

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





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

3.2. 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. No processo ora analisado foi elaborada sua versão definitiva, conforme documento nº 00100.078322/2025-01.

Quanto aos **aspectos formais exigidos para a regularidade do procedimento**, observa-se não ter havido, ainda, a **aprovação do Termo de Referência e do Estudo Técnico Preliminar**, incumbindo tal deliberação à DGER, em atendimento ao disposto no artigo 24 do ADG nº 14/2022 e no artigo 9º, inciso IV, do 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 Diretoria-Geral, conforme exige o supracitado artigo 9º, inciso V, do 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 1.2.1. do TR, em atendimento ao estabelecido no artigo 18, I, da Lei





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

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).

Nota-se ainda que, embora indicado o setor responsável pela gestão do futuro ajuste 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





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

para a autorização de realização da licitação.

Concernente ao regime de execução, a presente contratação adotará as especificações técnicas constante do item 8 do Termo de Referência. Logo, verifica-se que o TR descreve de maneira exaustiva o modo de cumprimento das contratações objetivadas.

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).

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

4.1. Em relação à **pesquisa de preços**, consolidada na Planilha Estimativa de Despesas (documentos nºs 00100.054736/2025-36, 00100.054741/2025-49, 00100.058097/2025-88 e 00100.058097/2025-88-1), foram obtidas cotações junto a empresas e compras públicas.

Sem prejuízo, como destacado no ponto 2.2. do presente opinativo, por meio do Contrato nº 016/2024 foi avençado o fornecimento de munições de calibre .40 com fornecedor exclusivo. Naquela ocasião, o fornecedor foi a Companhia Brasileira de Cartuchos, que ora apresentou cotações com vistas a subsidiar a formação da cesta de preços para a





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

presente instrução.

Nesse quadrante, a COCVAP considerou comprovada a regularidade de preços ofertados ao Senado Federal, conforme documento nº 00100.060037/2025-25.

Caberá à autoridade competente apreciar as justificativas apresentadas pelo órgão técnico na oportunidade da deliberação acerca do Termo de Referência, conforme estabelecido pelo artigo 9º do Anexo VI ao ADG nº 14/2022.

Diante da utilização do sistema de 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 14/2022⁴).

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

⁴ 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 00100.081617/2025-56), 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 de menor preço por item, o que atende ao disposto na Súmula nº 247 do Tribunal de Contas da União⁵.

⁵ 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

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, 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.





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

5.3. Por outro bordo, no que tange à **preferência às microempresas e empresas de pequeno porte**, verifica-se que o item 2.7.2. 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 se justifica em razão do desconhecimento do órgão técnico de no mínimo 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. Considerando-se a especificidade e regulamentação do objeto, os fornecedores de munições geralmente são grandes empresas especializadas, que devem atender a padrões elevados de qualidade e conformidade com a legislação vigente. Este órgão técnico tem conhecimento de apenas três empresas capazes de fornecer o objeto, sendo que duas delas não se enquadram na categoria de microempresa ou empresa de pequeno porte (Companhia Brasileira de Cartuchos e Norma Precision).

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 00100.074302/2025-52), a COPEL recomendou o robustecimento da justificativa contida no item 2.7.2 do TR para o afastamento dos benefícios contidos no 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 as contratações anteriores destinadas à aquisição de munições para uso pela Polícia do Senado Federal não foram celebradas com microempresas ou empresas de pequeno porte. Bem como, na pesquisa em compras governamentais não foram encontrados resultados de avenças celebradas com ME ou EPP.

Evidentemente, não faria sentido exigir que em todas as licitações a Administração fizesse ampla pesquisa no mercado das microempresas e empresas de pequeno porte para apurar quais teriam condições de atender aos futuros editais. Evidentemente, a Administração não conta com estrutura operacional para tal empreitada e a criação de estrutura desse porte seria desproporcionalmente onerosa.

De toda sorte, a não participação de microempresas ou empresas de pequeno porte é indicativo da inexistência de empresas assim qualificadas aptas a atender ao edital.

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

5.4. Já no que pertine às exigências habilitatórias, a exigência de apresentação de atestado de capacidade técnica dos licitantes (item 11.3.1.1. do edital, doc. nº 00100.081617/2025-56, p. 11)





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

encontra justificativa detalhada no item 3.1.2. do Termo de Referência.

Por outro lado, a experiência exigida no edital está dentro dos limites dispostos nos parágrafos do artigo 67 da Lei nº 14.133/2021.

Outrossim, concernente aos requisitos de qualificação econômico-financeira, a justificativa para as exigências de qualificação está descrita no item 3.1.4.3, em atendimento à Súmula nº 289 do Tribunal de Contas da União⁶.

Já no que diz respeito à alínea “c)”, do item 11.3.2., ratifica-se a exclusão da exigência da expressão “e *Recuperação Judicial*”, em atendimento à recomendação exarada no Parecer nº 465/2024-ADVOSF (doc. nº 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 habilitação.

5.5. De outro giro, como observado no Parecer nº 801/2024-ADVOSF, a Lei nº 10.522/2002 foi alterada para determinar a obrigatoriedade da consulta prévia ao CADIN para a celebração de contratos e outros instrumentos de desembolso.

⁶ A exigência de índices contábeis de capacidade financeira, a exemplo dos de liquidez, deve estar justificada no processo da licitação, conter parâmetros atualizados de mercado e atender às características do objeto licitado, sendo vedado o uso de índice cuja fórmula inclua rentabilidade ou lucratividade.





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

*Art. 6º É **obrigatória a consulta prévia ao Cadin**, pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, direta e indireta, para:*

I - realização de operações de crédito que envolvam a utilização de recursos públicos;

II - concessão de incentivos fiscais e financeiros;

*III - **celebração** de convênios, acordos, ajustes ou **contratos que envolvam desembolso**, a qualquer título, de recursos públicos, e respectivos aditamentos. [...]*

*Art. 6º-A. A existência de registro no Cadin, quando da consulta prévia de que trata o art. 6º, constitui **fator impeditivo** para a realização de qualquer dos atos previstos nos incisos I, II e III do caput do art. 6º. (Incluído pela Lei nº 14.973, de 2024)*

Por isso, recomenda-se a alteração do item 21.3 da minuta de edital com a seguinte redação:

21.3. Por ocasião da celebração do contrato, verificar-se-á por meio do SICAF e de outros meios se a licitante vencedora mantém as condições de habilitação e, ainda, se atende ao disposto no § 4º do art. 91 da Lei nº 14.133/2021 e aos arts. 6º e 6º-A da Lei nº 10.522/2002.

A questão foi analisada recentemente por esta Advocacia, por ocasião do Parecer nº 76/2025-ADVOSF, (processo nº 00200.021423/2024-92) ao qual remete-se a leitura.

6. Por fim, a minuta contratual guarda pertinência com a legislação de regência.

III – CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, recomenda-se a inclusão de item





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

na minuta de edital que exija consulta prévia ao CADIN para a celebração de contratos decorrentes da ata ora examinada, em sintonia com o disposto no § 4º do art. 91 da Lei nº 14.133/2021 e nos artigos 6º e 6º-A da Lei nº 10.522/2002.

Atendida a recomendação e alcançadas as deliberações superiores, as minutas de edital e de contrato estarão aptas a regular o procedimento licitatório pretendido, sem a necessidade de retorno a esta Advocacia.

Brasília/DF, 13 de maio de 2025.

(assinado digitalmente)

FELIPE DO AMARAL MONTEIRO MARTINS
Advogado do Senado Federal – OAB/DF nº 78.853

Aprovo. Junte-se ao processo em epígrafe e encaminhe-se à SADCON para conhecimento e providências pertinentes.

Brasília/DF, 13 de maio de 2025.

(assinado digitalmente)

RAFAEL RODRIGUES DA CUNHA PAIVA
Advogado do Senado Federal
Revisor do Núcleo de Processos de Contratações

