



SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

PARECER Nº 430/2025-ADVOSF
Processo nº 00200.002996/2025-06

Minuta de Edital de Pregão Eletrônico. Menor Preço por grupo. Objeto: prestação de serviços continuados de manutenção preventiva e corretiva, com fornecimento ou reparo de peças, de portais detectores de metal e de equipamentos de inspeção por raio X, para a Secretaria de Polícia (SPOL) do Senado Federal. 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 00100.108429/2025-82, acerca da realização de licitação, na modalidade pregão, sob a forma eletrônica, do tipo menor preço por grupo, destinado à contratação de serviços continuados de manutenção preventiva e corretiva, com fornecimento ou reparo de peças, de portais detectores de metal e de equipamentos de inspeção por raio X para a Secretaria de Polícia (SPOL) do Senado Federal.

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

i. Documentos de Oficialização de Demandas





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

- (00100.025940/2025-40 e 00100.025941/2025-94);
- ii. Estudo Técnico Preliminar (00100.084934/2025-24);
 - iii. Solicitação de Contratação e Versão Preliminar do Mapa de Risco (00100.025943/2025-83);
 - iv. Planejamento Orçamentário e notícia da aprovação da contratação pelo Comitê de Contratações (00100.025944/2025-28 e 00100.025945/2025-72);
 - v. Mapa de riscos (00100.026632/2025-31);
 - vi. Pesquisas de Preços e Planilha Estimativa de Despesas (00100.084943/2025-15, 00100.084947/2025-01 e 00100.088559/2025-91);
 - vii. Ratificação da pesquisa de preços pela COCVAP (00100.089457/2025-93);
 - viii. Análise originária da COPEL (00100.104781/2025-49);
 - ix. Termo de Referência Definitivo (00100.107281/2025-69);

Em sua análise preliminar, a Coordenação de Processamento Externo de Licitações (COPEL) teceu algumas recomendações (documento nº 00100.104781/2025-49). Dentre elas, recomendou aperfeiçoamento da justificativa de exigência de qualificação técnica contida no Termo de Referência. Sugeriu avaliação pelo órgão técnico quanto ao requisito de qualificação econômico-financeira para os itens do grupo 3. Bem como, propôs alteração no item 11.2. da minuta de edital.

Em resposta (doc. nº 00100.107289/2025-25), o Serviço de Projetos Estratégicos (SEPROJE) elaborou novas versões do TR (doc. nº 00100.107281/2025-69) e do edital (doc. nº 00100.108429/2025-82), de acordo com as recomendações tecidas pela COPEL e pela COATC.

O feito, assim instruído, vem ao exame desta Advocacia,





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

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.

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.

Ressalte-se que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações. Com relação a esses dados, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiará dos conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração.

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





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

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.

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 de serviços, acompanhada do fornecimento 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:

¹ Art. 28. São modalidades de licitação:

I - pregão;





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

(...)

*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 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 serviços continuados de manutenção preventiva e corretiva, com fornecimento ou reparo de peças, de portais detectores de metal e de equipamentos de inspeção por raio X para a Secretaria de Polícia (SPOL) do 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:

(...)





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

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 SEPOL informou no item 2.2.1. do Termo de Referência (doc. nº 00100.107281/2025-69) 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.

Nesse sentido, afirma o autor que:

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

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)

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 00100.107281/2025-69, páginas 25 a 30).

Acrescenta-se, ainda, que feito o levantamento de mercado por ocasião do Estudo Técnico Preliminar (doc. nº 00100.084934/2025-24), concluiu-se que:

Da análise do conjunto dos dados, observou-se a existência de um pequeno grupo de empresas que normalmente disputam a prestação de serviços de manutenção para equipamentos de inspeção por raio X (NUCTECH, TECHSCAN, VMI, AEROTECH) e para portais detectores de metal (DETRONIX, TECHSCAN, VMI, SDM). Embora alguns órgãos possam ter optado pela contratação direta dos próprios fabricantes para a realização dos





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

serviços de manutenção, mesmo com poucos fornecedores capacitados, fora da garantia a competição é possível, afastando-se a condição de inexigibilidade de licitação e atraindo-se a licitação na modalidade pregão. A contratação da Câmara dos Deputados, mediante licitação, para a manutenção de equipamentos de raio X da mesma marca e modelo utilizados no Senado, constitui evidência inequívoca da viabilidade de competição para esta parte do objeto. Quanto à alegada exclusividade no fornecimento de peças pela DETRONIX, fabricante da maior parte dos portais detectores do Senado, a própria existência do contrato 32/2020 serve de paradigma para a viabilidade de outro fornecedor prestar o serviço, já que a TECHSCAN, desde 2020, cumpriu a contento com suas obrigações de manutenção preventiva e corretiva dos portais detectores, fundamentando-se na expressa previsão da possibilidade realizar reparos/recondicionamentos em peças danificadas, não se exigindo a substituição por peça nova original.

Ou seja, mesmo diante de eventual complexidade técnica de alguns dos objetos pretendidos, foi realizado procedimento licitatório, sob a modalidade de pregão eletrônico, pela Câmara dos Deputados para itens semelhantes ao ora almejados, com obtenção de resultado satisfatório no âmbito daquela Casa Legislativa.

Ademais, a doutrina especializada da estirpe de Marçal Justen Filho, Jesse Torres e Vera Monteiro assinala que um bem ou serviço padronizado ou rotineiramente adquirido são, obviamente, comuns; mas não apenas isto. Isso porque a expressão “comum”, não é sinônimo de ausência de complexidade técnica ou mesmo, de impossibilidade em solicitar um bem sob encomenda.

Ou seja, “*Não há incompatibilidade e problema algum em o bem ou o serviço possuir complexidade técnica ou ser produto de encomenda*”.





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

Neste mesmo sentido, o Plenário do Tribunal de Contas da União decidiu no Acórdão nº 2172/2018, com clareza solar, que:

“A utilização da modalidade pregão é possível, nos termos da Lei nº 10.520/2002, sempre que o objeto da contratação for padronizável e disponível no mercado, independentemente de sua complexidade.”

Embora se refira à Lei nº 10.520/2002, diploma legal que regia o procedimento licitatório na modalidade pregão antes da entrada em vigor da Lei nº 14.133/2021, o entendimento esposado pela Corte Federal de Contas no acórdão retromencionado amolda-se por inteireza à legislação atual.

Outrossim, é cediço que os itens que se pretende adquirir são ínsitos às atividades regulares de segurança desta Casa Legislativa, eis que os objetos almejados são utilizados na prática rotineira dos servidores e autoridades 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 o Anexos 1 da minuta de edital (doc. nº 00100.107281/2025-69) apresentam descrição completa das especificações técnicas dos itens a serem contratados, evidenciando tratar-se de bens comuns, cujos padrões técnicos de qualidade se encontram claramente**





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

disciplinados neste quadrante.

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 14/2022)

2.3. Na espécie, verifica-se que não será adotado o Sistema de Registro de Preços (SRP) no presente caso, conforme item 2.3. do TR, visto que o objeto consiste em serviços de prestação continuada e que envolvem planejamento, monitoramento e intervenções técnicas regulares.

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:

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.

3. Documentos necessários ao processo da contratação:





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

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 00100.025940/2025-40, 00100.025941/2025-94, 00100.084934/2025-24, 00100.026632/2025-31, e 00100.107281/2025-69.

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 Estudo Técnico Preliminar (NUP 00100.084934/2025-24) contém os requisitos descritos no parágrafo primeiro do artigo 18 da Lei nº 14.133/2021.

Foram analisadas as possibilidades do mercado, de acordo com o item 5 do ETP, de modo que as características do objeto possuem justificativa técnica para o modelo de licitação proposto, frente a outras possíveis soluções mercadológicas.

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,





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

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, de 2021).

Nesse contexto, em análise eminentemente formal, verifica-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 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.

Concernente ao regime de execução, a presente contratação adotará o caderno de especificações técnicas constante do Anexo I ao 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,





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

que constam de documento separado e classificado (Anexo II ao TR).

Quanto aos aspectos formais exigidos para a regularidade do procedimento, observa-se não ter havido, ainda, a **aprovação** do Estudo Técnico Preliminar (00100.084934/2025-24) Termo de Referência (00100.107281/2025-69), 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 Diretoria-Geral, conforme exige o supracitado artigo 9º, inciso V, Anexo V do RASF.





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

3.4. Noutro eito, concernente ao Mapa de Riscos⁴, percebe-se que foi confeccionado com indicação dos requisitos delineados pelo artigo 9º, § 2º, VII, do ADG nº 14/2022, quais sejam:

VII - Mapa de Riscos, em versão preliminar, que compreenderá apenas o risco da não efetivação da contratação, no qual deverá ser informado:

- a) dano a ser suportado pelo Senado Federal caso o risco se concretize;*
- b) impacto para o Senado Federal;*
- c) ação preventiva e unidade administrativa responsável pela ação;*
- d) ação de contingência e unidade administrativa responsável pela ação;*

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 00100.084943/2025-15, 00100.084947/2025-01 e 00100.088559/2025-91), houve composição de propostas de fornecedores, preços praticados pelo Senado no âmbito de contrato recentemente encerrado (Contrato nº 32/2020) e com amostras de preços públicos obtidas por meio da ferramenta Banco de Preços, no intervalo de até 1 (um) ano da realização das consultas.

A área técnica ressaltou elevada dispersão dos dados de preços para os itens 1, 3 e 5, não sendo possível a obtenção de coeficiente de variação igual ou inferior a 25%. No entanto, apresentou razões técnicas e práticas a fim de justificar a aceitabilidade desse

⁴00100.026632/2025-31





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

índice, conforme informado por meio do Ofício nº 37/2025 – SEPROJE (doc. nº 00100.084975/2025-11) e detalhado nos itens 3.5.1. a 3.5.6. do Anexo II ao termo de referência.

Concernente aos itens 2, 4, e 6, esclareceu através do ofício supracitado que:

o valor estimado corresponde a uma reserva de valor destinada ao fornecimento e ao reparo de partes/peças, para execução sob demanda, com base em preços unitários previamente determinados, cujo montante máximo segue regra definida no TR. Seu preço não pode ser comparável a amostras obtidas em processos análogos, pois decorre diretamente do preço de aquisição praticado pelo Senado e da incidência de índice econômico sobre o tempo desde aquela aquisição. Assim, justifica-se a ausência de ao menos três amostras de preços, bem como a desconsideração do coeficiente de variação, impertinente no caso de avaliação de um único valor.

Assim, apresentadas as justificativas para a extrapolação do limite normativo do coeficiente de variação e para a ausência de três cotações mínimas para alguns dos itens, o Órgão Técnico concluiu nos seguintes termos:

3.7. O Órgão Técnico, ciente da vulnerabilidade associada aos elevados coeficientes de variação observados, adere ao normativo vigente ao utilizar, como medida de contenção estatística, a mediana dos preços coletados para cada subitem. O uso da mediana, por sua natureza resistente a valores extremos, permite mitigar distorções provocadas por amostras atípicas, assegurando uma estimativa razoável da ordem de grandeza dos custos envolvidos. Essa metodologia, mesmo nos raros casos em que não foi possível coletar uma terceira amostra (ainda que por similaridade), mostrou-se tecnicamente adequada à realidade mercadológica enfrentada, conferindo segurança à estimativa de preços e equilíbrio à futura contratação.





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

Referida motivação foi referendada pelo titular da secretaria responsável, em atendimento ao parágrafo único do art. 7º do ANEXO VI do Ato da Diretoria-Geral nº 14/2022,

De seu turno, a pesquisa de preços foi ratificada pela SADCON (00100.089457/2025-93), 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”

Trata-se de questão eminentemente técnica que escapa à atribuição desta Advocacia, portanto, cabível a avaliação da suficiência das justificativas pela autoridade competente.

Alerta-se, contudo, para a necessidade de atualização dos valores apurados nas pesquisas de preços por ocasião da publicação do edital, sob pena de macular os valores das propostas dos licitantes. Rememora-se que a data base para o reajuste contratual será a do orçamento estimado, conforme parágrafo sétimo do artigo 25 da Lei nº 14.133/2021.

5. Análise do instrumento convocatório:

5.1. Em relação ao instrumento convocatório (doc. nº





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

00100.108429/2025-82), 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. Primeiramente, no tocante ao critério de adjudicação proposto, adotou-se o menor preço por grupo.

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

Cabe pontuar que, em havendo divisibilidade de natureza técnica e econômica, a regra geral é realizar a adjudicação por itens, tal qual previsto na Súmula TCU nº 247:

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

Dito isso, 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 ou não 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;

[...]

§ 2º Na aplicação do princípio do parcelamento, referente às compras, deverão ser considerados:

I - a viabilidade da divisão do objeto em lotes;

II - o aproveitamento das peculiaridades do mercado local, com vistas à economicidade, sempre que possível, desde que atendidos os parâmetros de qualidade; e

III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

Portanto, a regra geral para compras é o parcelamento e que a adjudicação do objeto seja por item. Para delimitar as situações em





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

que se considera legítimo ou não o parcelamento ou a concentração do objeto é preciso avaliar com profundidade os precedentes dos órgãos de controle.

Tome-se, como exemplo inicial, o Acórdão nº 2.407/2006, do Plenário do Tribunal de Contas da União:

59. Como é sabido, a regra do fracionamento da contratação deve ser aplicada nas hipóteses em que isso for possível e representar vantagem para a Administração. Essa medida visa a ampliar a competitividade, sob o pressuposto de que a redução do porte das aquisições ampliaria o universo de possíveis interessados na disputa.

60. Essa regra, contudo, poderá ser mitigada em face de limites de ordem técnica, ou seja, o fracionamento em lotes deverá respeitar a integridade qualitativa do objeto a ser executado.

61. Além disso, o fracionamento da contratação poderá também esbarrar em impedimentos de ordem econômica, os quais se relacionam com o risco de o fracionamento aumentar o preço unitário a ser pago pela Administração. Logo, nas situações em que pode ocorrer o aumento dos custos para o Poder Público, não caberá falar em fracionamento, uma vez que a sua finalidade é a redução das despesas administrativas. (TCU, Plenário. Acórdão nº 2407. Rel. Min. Benjamin Zymler, j. 6.12.2006)

Diversamente, no Acórdão nº 5.301/2013, da Segunda Câmara, o Tribunal de Contas da União aceitou a justificativa de agrupamento em lotes. Confira-se:

13. Observa-se que, ao todo, esses 16 lotes contemplam 107 itens, o que me leva, materialmente, a acompanhar a seguinte conclusão da unidade técnica: “A licitação por itens poderia exigir a realização de igual número de contratações, o que, como já ressaltado, constituiria um ônus muito pesado aos servidores encarregados do acompanhamento desses instrumentos, o que possivelmente oneraria a Administração”.

14. Bem se vê, que o elevado número de procedimentos para seleção por itens isolados, tal como ocorreria no presente caso





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

concreto, tornaria bem mais oneroso o trabalho da administração pública, sob o ponto de vista do emprego de recursos humanos e da dificuldade de controle, de sorte que poderia colocar em risco a economia de escala e a celeridade processual, comprometendo a seleção da proposta mais vantajosa para a administração. (TCU, Segunda Câmara. Acórdão nº 5.301/2013. Rel. Min. André Luis de Carvalho, j. 3.9.2013.)

Ademais, em caso de contratações de serviços, o Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº 10.049/2018, da Segunda Câmara, considerou que “o parcelamento do objeto deve ser adotado apenas na contratação de serviços de maior especialização técnica, uma vez que, como regra, ele não propicia ampliação de competitividade na contratação de serviços de menor especialização”.

Enfim, são muitos os casos debatidos nos tribunais de contas e órgãos de controle sobre a consolidação ou parcelamento do objeto e, nesse espectro, sobre adjudicação por itens, lotes ou preço global.

No entanto, em que pesem os precedentes do Tribunal de Contas da União, não se pode perder de vistas que na Lei nº 14.133/2021 o princípio é o do parcelamento e a concentração é a exceção, que deve ser justificada.

Nesse sentido, o § 3º do artigo 40 da Lei de Licitações determina que o parcelamento não deve ser adotado quando:

I - a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor;

II - o objeto a ser contratado configurar sistema único e integrado e houver a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido;





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

III - o processo de padronização ou de escolha de marca levar a fornecedor exclusivo.

Na hipótese objeto de análise, o item 2.5 do Termo de Referência expôs a necessidade de adjudicação por grupo para os itens, com base em fatores técnicos e econômicos detalhados amiúde.

Trata-se de solução preconizada com base na discussão travada quando da elaboração do estudo técnico preliminar, após levantamento de mercado que considerou as possíveis soluções disponíveis à Administração.

Portanto, do ponto de vista estritamente jurídico que cabe a esta Advocacia, o órgão técnico apresentou justificativa para a inconveniência do parcelamento dos itens do objeto a ser licitado.

Sem embargo, caberá à autoridade competente **deliberar acerca da suficiência das razões apresentadas para a adoção do critério de adjudicação** no caso ora tratado.

5.3. A minuta editalícia não prevê licitação exclusiva às microempresas e empresas de pequeno porte. Sobre esse aspecto, o item 2.8 do TR dispõe que:

2.8.1. Não será aplicável o tratamento diferenciado previsto no art. 48 da Lei Complementar nº 123/2006 para Microempresas e Empresas de Pequeno Porte.

2.8.2. Em que pese haver itens/grupos com valor estimado acima de R\$ 80.000,00, seu objeto não é a aquisição de bens de natureza divisível, pois trata-se de contratação de serviço continuado.





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

Entretanto, o fato de o objeto pretendido não possuir natureza divisível e se tratar de contratação de serviço continuado não são razões elencadas no artigo 49 da Lei Complementar nº 123 de 2006 para afastar a regra do artigo 48 do citado diploma legal. Veja-se:

Art. 49. Não se aplica o disposto nos arts. 47 e 48 desta Lei Complementar quando: (Vide Lei nº 14.133, de 2021

I - os critérios de tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não forem expressamente previstos no instrumento convocatório;

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 Complementar nº 147, de 2014)

Neste diapasão, convém assinalar que a contratação foi dividida em 3 (três) grupos e o grupo 3 apresenta estimativa de R\$15.136,85 (quinze mil, cento e trinta e seis reais e oitenta e cinco centavos), ou seja, muito abaixo do valor de referência de R\$80.000,00 (oitenta mil reais) contido no artigo 48, I da Lei Complementar nº 123/2006.

Sobre o tema, anota-se trecho de artigo publicado na Revista





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

do Tribunal de Contas da União⁵:

O art. 48, I, da Lei Complementar nº 123/06 estabelece que, para o cumprimento do disposto no art. 47 [...], a Administração pode realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações cujo valor seja de até R\$ 80.000,00.

O art. 6º do Decreto nº 6.204/06 autoriza o processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações cujo valor seja de até R\$80.000,00.

Nenhum dos dois dispositivos acima reproduzidos estabelece que a exclusividade deva ocorrer nas licitações cujo valor seja de até R\$80.000,00. A aferição levará em conta as contratações até esse valor. Em licitações divididas em itens, lotes ou grupos, cada item representa uma licitação separada das demais, com julgamentos e adjudicações independentes.

Existindo itens (ou lotes/grupos) num mesmo instrumento convocatório, com valores iguais ou inferiores a R\$80.000,00, para cada um deles o edital poderá regulamentar a exclusiva participação de entidades de menor porte, conforme preceitua o art. 48, I, da Lei Complementar nº123/06. Para os demais itens, com valores individuais superiores a R\$80.000,00, o mesmo instrumento convocatório estenderá a participação às demais categorias empresarias do ramo do objeto em licitação (grande e médio porte), concedendo o tratamento privilegiado às entidades de menor porte na hipótese de ocorrer o “empate ficto” (art. 44 da Lei Complementar nº 123/06).

A jurisprudência da Corte de Contas federal fixou-se no sentido de ser legítimo conferir-se a exclusiva participação de entidades de menor porte em itens da licitação cujos valores não ultrapassem o valor de R\$80.000,00, nada obstante o somatório total superar essa cifra. Assim:

Apesar de o valor global exceder o limite de R\$ 80.000,00, previsto no art. 48, I, da LC nº 123/2006 e no art. 6º do Decreto nº 6.204/2007, para a realização de processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de

⁵ BRASIL. Revista do Tribunal de Contas. As licitações exclusivas para microempresas e empresas de pequeno porte: regra e exceções. Edição de Jan/Abr 2012. págs. 64- 65.pdf. Acesso em: 24/06/2025.





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

pequeno porte, o certame estava dividido em 52 itens de concorrência autônomos entre si, sendo, assim, cada item disputado de maneira independente dos demais.

Portanto, se o objeto da licitação for dividido em partes autônomas, ou seja, entre itens ou lotes com julgamento separado, o limite de R\$ 80.000,00 deve ser calculado por item ou lote e não pelo valor total envolvido na licitação.

Logo, à primeira vista, a licitação para os itens do grupo 3 deveria ser dirigida exclusivamente a micro e pequenas empresas. Contudo, é possível alterar a justificativa contida no item 2.8. do TR, para afastar a exclusividade dos itens pertencentes ao Grupo 3 do certame, caso o órgão técnico entenda pela incidência do inciso III do artigo 49 da LC nº 123/2006, notadamente diante da especificidade do objeto almejado.

5.4. Por outro lado, 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 12.3.2.2., 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





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

soerguimento não poderia ser preterido pelo simples fato de estar em recuperação, podendo ser contratado se cumprir os requisitos de habilitação.

De outro giro, no edital, como condição para assinatura do contrato, consta a seguinte disposição:

16.2. Por ocasião da emissão da nota de empenho, verificar-se-á por meio do SICAF e de outros meios se a licitante vencedora mantém as condições de habilitação.

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.

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 adoção da seguinte redação:

16.2. Por ocasião da emissão da nota de empenho, verificar-





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

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

6. Análise da Minuta Contratual:

Por fim, 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.

III – CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, além de todos os demais apontamentos feitos ao longo do texto, recomenda-se, em especial, o seguinte:

- a) a alteração da justificativa contida no item 2.8. do TR, para afastar a exclusividade de licitação destinada à ME e EPP para os itens pertencentes ao Grupo 3 do certame, caso o órgão técnico entenda pela incidência do inciso III do artigo 49 da LC nº 123/2006, notadamente diante da especificidade do objeto almejado e**
- b) alteração do item 16.2 da minuta de edital, 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.**





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

Atendidas as recomendações e alcançadas as aprovações 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, 24 de junho de 2025.

(assinado digitalmente)
FELIPE DO AMARAL MONTEIRO MARTINS
Advogado do Senado Federal – OAB/DF nº 78853

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

Brasília/DF, 26 de junho de 2025.

(assinado digitalmente)
FELIPE DE PAULA LYRA
Advogado do Senado Federal – OAB/DF nº 76.533
Coordenador do Núcleo de Processos de Contratações

