

**SENADO FEDERAL**

Advocacia

**PARECER N.º 425/2025-ADVOSF**

Processo n.º 00200.000022/2025-80

*Minuta de edital de licitação na modalidade pregão eletrônico, por meio do sistema de registro de preços. Critério de julgamento por menor preço. Adjudicação global. Fornecimento de estações de trabalho e mobiliário acessório para composição dos espaços funcionais do Senado Federal. Análise jurídica. Pela aprovação, com recomendações.*

**I – RELATÓRIO**

Trata-se de processo administrativo encaminhado a esta Advocacia para análise da minuta de edital constante do NUP 00100.097026/2025-09, acerca da realização de procedimento licitatório na modalidade pregão eletrônico, por meio do sistema de registro de preços, com adoção do critério de julgamento por menor preço e adjudicação global, destinado à **contratação do fornecimento de estações de trabalho e mobiliário acessório para composição dos espaços funcionais do Senado Federal**, ao custo global estimado de **R\$ 3.575.631,88** (três milhões, quinhentos e setenta e cinco mil, seiscentos e trinta e um reais e oitenta e oito centavos).

A demanda foi deflagrada pela Secretaria de Patrimônio (SPATR), por meio do Documento de Formalização de Demanda (DFD) n.º 0400/2024 – NUP 00100.000261/2025-68.

Os documentos ordinariamente exigidos para a instrução inicial dos processos de contratações foram acostados: Solicitação de Contratação n.º 1882; Planejamento Orçamentário e informação da aprovação da Contratação n.º 20250222 pelo Comitê de Contratações, no valor total de R\$ 2.867.500,00 (dois milhões, oitocentos e sessenta e sete mil e quinhentos reais) – (NUP's 00100.000262/2025-11, 00100.000263/2025-57 e 00100.000264/2025-00).

Na “Solicitação de Contratação n.º 1882” consta a informação de que *o Estudo Técnico Preliminar para a presente contratação foi dispensado pelo Comitê de Contratações, conforme previsto no § 2º do art. 3º do Anexo II do ADG nº 14/2022.*



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

O NUP 00100.199061/2024-72 documenta o pedido de alteração do espaço físico da Liderança do Governo no Congresso Nacional e as tratativas com a Secretaria de Infraestrutura para realização da intervenção, conforme *layouts* e memorial descritivo da intervenção arquitetônica anexos.

O Mapa de Riscos é o NUP 00100.072956/2025-41.

A pesquisa de preços foi realizada e documentada no NUP 00100.076328/2025-35.

O Termo de Referência (TR) é o NUP 00100.076333/2025-48, com as usuais informações para especificação do objeto. O anexo 1 do TR enumera os móveis a serem licitados, com seus quantitativos e código CATMAT, e apresenta o detalhamento físico e os desenhos técnicos do mobiliário. O anexo 2 reflete as planilhas de estimativa de despesas. O anexo 3 disciplina a exigência e a avaliação de amostras dos bens ofertados pelos licitantes.

A SPATR, no NUP 00100.076343/2025-83, relata o procedimento e as fontes de pesquisa utilizados no levantamento de preços, concluindo o órgão técnico pela adequação das estimativas com o *valor praticado atualmente no mercado*.

Por meio do expediente sob o NUP 00100.078432/2025-64, a COCVAP/SADCON<sup>1</sup> avaliou os atos instrutórios até então documentados e ratificou a pesquisa de preços.

Em seguida, as áreas envolvidas passaram a tratar da redação da minuta de edital e eventuais ajustes nos documentos que tratam da especificação do objeto e de sua estimativa de custos, citando-se entre outras peças:

- i. Minuta de edital, com notas ao órgão técnico para exame do teor do documento e saneamento da instrução (NUP 00100.084695/2025-11);
- ii. Manifestação da COPEL acerca da regularidade do feito, com a indicação de alguns pontos para aprimoramento do TR e da minuta de edital (NUP 00100.091313/2025-05);
- iii. Expediente da SPATR com o encaminhamento do TR consolidado e a apresentação das justificativas acerca do acolhimento ou não dos ajustes indicados pela COATC e pela COPEL (NUP 00100.096120/2025-32);
- iv. Ata da 3ª Reunião de 2023 do Comitê de Contratações, com a deliberação da dispensa de elaboração de ETP *para aquisição de itens do Catálogo de Mobiliário Funcional, do*

<sup>1</sup> Coordenação de Controle e Validação de Processos.



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

*Catálogo de Mobiliário Residencial e do Catálogo SPALM de Eletrodomésticos (NUP 00100.096120/2025-32-1).*

v. Minuta de Edital de Pregão Eletrônico (NUP 00100.097026/2025-09).

O feito, assim instruído, vem ao exame desta Advocacia, conforme solicitado pela COATC/SADCON no expediente acostado sob o NUP 00100.097030/2025-69, 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 n.º 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações – NLL), bem assim o art. 22 do Ato da Diretoria-Geral n.º 14/2022.

**II – ANÁLISE**

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

Conforme instrução dos autos e expressa referência no preâmbulo da minuta de edital (NUP 00100.097026/2025-09), a modalidade de licitação escolhida é o pregão, em sua forma eletrônica, por meio do sistema de registro de preços, de acordo com a disciplina da Lei n.º 14.133/2021, com a regulamentação do Decreto n.º 11.462/2023, observando-se ainda o disposto no Ato da Diretoria-Geral n.º 14, de 2022 – atribuições e procedimentos de licitações e contratos administrativos do Senado Federal – e no ADG n.º 15/2022 – apuração de infrações e sanções administrativas –, bem como, no que couber, a regulamentação prevista na Instrução Normativa SEGES/ME<sup>2</sup> n.º 73/2022, que trata de aspectos procedimentais para realização eletrônica de certames *pelo critério de julgamento por menor preço ou maior desconto*.

Com este introito, conforme informado no DFD, tem-se que a licitação proposta objetiva *o atendimento das demandas recebidas pela SPATR relativos à montagem e reestruturação dos ambientes funcionais do Senado, especialmente, ao planejamento para os anos de 2025/2026, bem como a substituição de mobiliário avariado e/ou irrecuperável*.

Os bens que se pretende comprar, sob demanda, mediante o acionamento do fornecedor beneficiário selecionado no certame, são necessários consoante a justificativa apresentada pelo órgão técnico no DFD, ao informar os riscos de não contratar ou de contratar parcialmente:

<sup>2</sup> Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia.





## SENADO FEDERAL

Advocacia

*A aprovação parcial da demanda inviabiliza o seu adequado atendimento? Não.*

*Qual o risco da não contratação? Impossibilidade de composição de espaços funcionais.*

Pois bem. Passa-se, então, ao exame do atendimento dos requisitos legais e regulamentares para concluir pela regularidade ou não do processo licitatório, bem como se há necessidade de saneamento de algum aspecto, tudo em atendimento ao disposto no art. 53 da Lei n.º 14.133/2021, assim redigido no que ora interessa, e no art. 22 do ADG n. 14/2022, *verbis*:

### Lei n.º 14.133/2021:

.....

*Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.*

*§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:*

*I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;*

*II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;*

### ADG n.º 14/2022:

.....

*Art. 22. Todos os processos que visem a uma contratação, independentemente do instrumento que a formalizará, serão submetidos à análise jurídica pela ADVOSF previamente à deliberação pela autoridade competente para os fins de que trata o art. 53 da Lei n.º 14.133, de 2021.*

O primeiro ponto a se destacar é a classificação do objeto como bens e serviços comuns para que se revele adequada a opção pelo uso do pregão, entre as modalidades de licitação previstas no art. 28 da Lei n.º 14.133/2021.

Segundo o disposto no art. 29 da lei de regência, o pregão deve ser adotado *sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.*





## SENADO FEDERAL

Advocacia

Segundo o inciso XLI do art. 6º da lei de regência, o pregão é a *modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto*. O inciso XIII define o que se entende por “bens e serviços comuns”: *aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado*.

O § 1º do art. 27 do ADG n.º 14/2022 define que *será obrigatória a adoção da modalidade pregão quando o bem ou o serviço, inclusive de engenharia, for considerado “comum”, conforme análise empreendida pelo Órgão Técnico*.

Da análise da versão final da minuta de edital acostada aos autos, depreende-se que a Administração do Senado Federal, ressalvada eventual impropriedade técnica que escapa ao campo do exame exclusivamente jurídico, buscou descrever o objeto da licitação de modo objetivo e segundo especificações usuais de mercado. A Cláusula Quarta da minuta do Contrato (Anexo 3 do edital) detalha a **prestação (obrigação de fazer) a qual o futuro contratado (o licitante selecionado) se obrigará a adimplir**, de forma que, juntamente com o Anexo 2 – Especificações (detalhamento físico e os desenhos técnicos do mobiliário), consideram-se reveladas **as características e os elementos indispensáveis exigidos para definir e dimensionar o objeto**, possibilitando que os licitantes compreendam as especificidades dos bens pretendidos pela administração.

A característica comum do objeto foi destacada pela área técnica no Termo de Referência:

*2.2.1. 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 n.º 14.133/2021.*

A contratação do objeto demandado ocorrerá com a formalização do contrato de compra (a minuta do instrumento contratual é o Anexo 3 do edital), para a aquisição dos bens adjudicados ao fornecedor beneficiário selecionado no certame, nas quantidades solicitadas pelo SENADO, até o montante registrado na Ata de Registro de Preços. O mobiliário a ser fornecido deverá atender adequadamente as especificações técnicas mínimas descritas no Anexo 2 do Edital.

Avançando no exame da especificação do objeto, tem-se que, nos termos do art. 6º, inciso X, da Lei nº 14.133/2021, o contrato de compra tem os seguintes elementos característicos:





## SENADO FEDERAL

Advocacia

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

.....  
*X – compra: aquisição remunerada de bens para fornecimento de uma só vez ou parceladamente, considerada imediata aquela com prazo de entrega de até 30 (trinta) dias da ordem de fornecimento;*

Para que se revele adequada a opção pelo uso do pregão exige-se, além de o objeto ser classificado como “bens e serviços comuns”, que o critério de julgamento seja o de “menor preço” ou o de “maior desconto”.

Conforme descrito no preâmbulo e no Capítulo VIII do instrumento convocatório, o critério de julgamento é o de menor preço global.

**O critério de adjudicação e de julgamento das propostas foi assim justificado no TR:**

### **2.4. Critério de julgamento da contratação**

**2.4.1.** *Será adotado o critério de julgamento “menor preço”, sendo declarada vencedora do certame a proposta que, atendidas as especificações do edital, ofertar o menor preço para o objeto da licitação, nos termos do art. 33, inciso I, da Lei nº 14.133/2021.*

**2.4.2.** *O critério “menor preço” é o mais adequado em virtude de o objeto não apresentar complexidade técnica significativa para a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, sendo considerada a melhor proposta aquela que possibilitar o menor dispêndio de recursos. Além disso, não existem preços tabelados para o objeto, nem será fixado o valor da contratação, não sendo cabível a aplicação do critério “maior desconto”.*

### **2.5. Critério de adjudicação da contratação**

**2.5.1.** *Será adotado o critério de adjudicação por menor preço global, tendo em vista a existência do seguinte fator técnico que justifica o agrupamento dos itens em um único grupo:*

**2.5.1.1.** *Critérios técnicos: a adjudicação por menor preço global se deve à padronização, montagem e garantia do mobiliário. No caso das estações de trabalho, estas são compostas por itens modulares, em que várias partes compõem uma estação completa. Não há como subdividir o objeto em itens ou grupos de forma que vários fornecedores ofertem peças separadas. O produto final é a estação completa. Essa estação deverá ser*







## SENADO FEDERAL

Advocacia

*entregue completa pela empresa. Ademais, a estação de trabalho completa possui garantia de 5 (cinco) ano, sendo esta garantia fornecida por uma mesma empresa, incluindo todos os seus componentes. Da mesma forma, as mesas e armários compõem o mesmo ambiente, daí a necessidade de que sejam fornecidos não apenas pela mesma fabricante como também devem ser da mesma linha de produto, para que a harmonia do conjunto possa ser mantida.*

**2.5.2.** *Em vista do Acórdão TCU nº 1.650/2020, foi avaliada a repercussão do critério de adjudicação escolhido e, apesar de suas consequências, mantê-lo continua sendo a solução mais adequada para o caso.*

Acerca do agrupamento de itens nas licitações em que as contratações seguem o procedimento do Sistema de Registro de Preços (SRP), assinalou-se no TR fatores técnicos que o justificam. Não obstante, importante destacar o disposto no art. 82, § 1º, da Nova Lei de Licitações. Pois no caso de agrupamento de itens no SRP, sobressai a necessidade de *demonstração do binômio inviabilidade da adjudicação por item e vantagem técnica e econômica*, devendo constar obrigatoriamente do edital o *critério de aceitabilidade de preços unitários máximos*:

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

*(...)*

*§ 1º O critério de julgamento de menor preço por grupo de itens somente poderá ser adotado quando for demonstrada a inviabilidade de se promover a adjudicação por item e for evidenciada a sua vantagem técnica e econômica, e o critério de aceitabilidade de preços unitários máximos deverão ser indicado no edital.*

*§ 2º Na hipótese de que trata o § 1º deste artigo, observados os parâmetros estabelecidos nos §§ 1º, 2º e 3º do art. 23 desta Lei, a contratação posterior de item específico constante de grupo de itens exigirá prévia pesquisa de mercado e demonstração de sua vantagem para o órgão ou entidade.*

[Grifou-se].

**Dessarte, no caso de agrupamento de itens no SRP, o acionamento do fornecedor beneficiário para a aquisição de itens isolados,**





## SENADO FEDERAL

Advocacia

**integrantes do conjunto agrupado, só se legitima se o preço registrado do bem observar o disposto nos §§ 1º e 2º do art. 82 da NLL.**

De acordo com o item 10.2 do edital, quanto à compatibilidade dos preços unitários dos itens agrupados, o licitante não poderá ofertar preço superior ao valor estimado de cada um dos itens.

Prescreve a Súmula n.º 247 do Tribunal de Contas da União e as pertinentes disposições da Lei n.º 14.133/2021 acerca do parcelamento do objeto:

*Súmula 247 do TCU:*

*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.*

*Lei n.º 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;***

.....







## SENADO FEDERAL

Advocacia

§ 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.*

§ 3º O **parcelamento não será 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;*

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

[Grifou-se]

Como visto acima, por força do princípio do parcelamento do objeto previsto no art. 40, inciso V, alínea b, da Nova Lei de Licitações, sobressai a necessidade de se demonstrar tanto a viabilidade técnica como a vantagem econômica ao licitar *fornecimentos* com divisão do objeto em itens.

O órgão técnico demandante revelou as razões técnicas para o não parcelamento do objeto, posto se tratar de itens que integram um conjunto padronizado e harmônico. As razões apresentadas atendem ao que prescreve a retrocitada Súmula do TCU e as disposições da Lei n.º 14.133/2021 acima reproduzidas, especialmente o § 3º, inciso II, do art. 40 da NLL.

Constata-se, portanto, a presença dos requisitos previstos na Lei n.º 14.133/2021 e no ADG n.º 14/2022 para **adoção obrigatória da modalidade pregão**.

O § 2º do art. 17 da Lei n.º 14.133/2021 estabelece que *as licitações serão realizadas **preferencialmente** sob a forma eletrônica, admitida a utilização da forma presencial, desde que motivada, devendo a sessão pública ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo.*

Os autos não revelam elementos que obstem a realização do certame no formato eletrônico.





## SENADO FEDERAL

Advocacia

Consoante o art. 18 da Lei n.º 14.133/2021, a necessidade de contratação deve fundamentar-se em estudo técnico preliminar (ETP)<sup>3</sup>. O § 3º do art. 9º do ADG n.º 14/2022, por sua vez, exige como elemento informativo da solicitação de contratação, quando couber, o Estudo Técnico Preliminar da contratação (ETP), elaborado conforme disposto no Anexo II do referido ato regulamentar interno.

Consta a seguinte observação na “Solicitação de Contratação n.º 1882”, NUP 00100.000262/2025-11: “o *Estudo Técnico Preliminar para a presente contratação foi dispensado pelo Comitê de Contratações, conforme previsto no § 2º do art. 3º do Anexo II do ADG n.º 14/2022*”.

O art. 3º do Anexo II do ADG n.º 14/2022 (com a redação dada pelo ADG n.º 25/2022) anuncia as hipóteses e condições para dispensa da elaboração do ETP, atribuindo ao Comitê de Contratações *deliberar acerca da dispensa de realização de Estudo Técnico Preliminar nas hipóteses de que trata o § 1º deste artigo*.

A Ata da 3ª Reunião de 2023 do Comitê de Contratações expressa a decisão do colegiado pela dispensa do ETP no presente caso (NUP 00100.096120/2025-32-1):

*ATA: (...). O colegiado também deliberou favoravelmente à requisição da Secretaria de Patrimônio - SPATR, encaminhada por meio do documento n.º 00100.088720/2023-65, quanto à dispensa de elaboração de ETP para aquisição de itens do Catálogo de Mobiliário Funcional, do Catálogo de Mobiliário Residencial e do Catálogo SPALM de Eletrodomésticos. Ambos os pedidos foram deferidos por constituírem a melhor solução para o atendimento da necessidade a partir de processos de padronização.*

A definição do objeto foi dada por meio de termo de referência (versão final no NUP 00100.096120/2025-32), o qual apresenta os parâmetros e elementos descritivos mínimos exigidos para o documento (art. 6º, XXIII, NLL), *verbis*:

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

.....

*XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:*

<sup>3</sup> Art. 6º, inciso XX - **estudo técnico preliminar**: documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação;



## SENADO FEDERAL

### Advocacia

*a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;*

*b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;*

*c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;*

*d) requisitos da contratação;*

*e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;*

*f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;*

*g) critérios de medição e de pagamento;*

*h) forma e critérios de seleção do fornecedor;*

*i) 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;*

*j) adequação orçamentária;*

Ao especificar o objeto no TR, o órgão técnico apresentou as razões que orientam a necessidade de contratação, indicando:

- i.* a justificativa da demanda e os resultados esperados com a contratação;
- ii.* os elementos que orientaram estimar os quantitativos de bens;
- iii.* os requisitos para seleção dos licitantes;
- iv.* os prazos de vigência da ARP e do contrato dela decorrente e a possibilidade de sua prorrogação;
- v.* os gestores e fiscais do contrato;
- vi.* as obrigações e responsabilidades que incumbem ao contratado e ao contratante;
- vii.* o regime de execução do contrato de fornecimento;





## SENADO FEDERAL

Advocacia

- viii. os prazos e condições de recebimentos provisório e definitivo do objeto;
- ix. as penalidades em caso de inadimplemento parcial;
- x. as condições de pagamento e de reajustamento dos preços;
- xi. as razões para se dispensar a prestação de garantia contratual;
- xii. o orçamento estimativo com base na pesquisa de preços junto ao mercado relevante;
- xiii. outros dados, atento aos requisitos exigidos pelo art. 18 da novel lei de regência.

Quanto à comprovação de adequação orçamentária da pretendida contratação, verifica-se que, **apesar de o montante aprovado pelo Comitê de Contratações não cobrir totalmente o custo determinado na estimativa da compra dos bens, o valor de referência não excede em 25% ou mais o valor autorizado.** Portanto, em tais casos, dispensa-se a elaboração de adendo à “Solicitação de Contratação” para majoração do valor, conforme deliberado pelo referido colegiado (vide teor das Atas nos NUPs 00100.074021/2021-76 e 00100.157377/2023-14).

Ainda quanto às especificações do objeto, cumpre alertar que o art. 9º da Lei n.º 14.133/2021 veda a utilização de elementos que *sejam impertinentes ou irrelevantes para o objeto específico do contrato*. O art. 4º do Anexo III do ADG n.º 14/2022, que regulamenta a feitura do Termo de Referência ou Projeto Básico, apresenta determinação similar:

*Art. 4º São vedadas especificações que:*

*I – por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem, injustificadamente, a competitividade ou direcionem ou favoreçam a contratação de prestador específico;*

A especificação do objeto alinha-se ao disposto no art. 40, inciso V, alínea “a”, que orienta ao presente caso o atendimento ao princípio da *padronização, considerada a compatibilidade de especificações estéticas, técnicas ou de desempenho*.

Nossa falta de proficiência na área do saber que cuida do objeto do certame não nos permite adentrar nos pormenores da especificação, até porque foge ao escopo jurídico, sobressaindo a responsabilidade do órgão técnico quanto a eventuais características não relevantes para a contratação do objeto pretendido. Nesse sentido, afirmou-se no TR:

*(...) Outro ponto, optou-se pelo Sistema de Registro de Preços, dando à Administração flexibilidade para contratar ou não a*





## SENADO FEDERAL

Advocacia

*dependem de suas necessidades. Salienta-se que não há excessos nas especificações descritas neste documento, sendo todas relevantes e necessárias para que o Senado Federal adquira um produto de boa qualidade, não constituindo fator de restrição de competitividade, porém atendendo aos padrões mínimos de qualidade.*

*Por fim, foram indicadas marcas de referência para que a descrição do objeto possa ser mais bem compreendida desta forma, conforme previsão da alínea 'd', inciso I, art. 41, Lei nº 14.133/21.*

O art. 18 da Lei nº 14.133/2021 exige, ainda, que a administração apresente a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual (inc. X). O NUP 00100.072956/2025-41 é o “Mapa de Riscos”, com a identificação e a análise dos principais riscos quanto à efetividade da contratação e o alcance dos resultados pretendidos.

No tocante à justificativa para a contratação do objeto, o órgão demandante assevera no TR:

### **1.2. Justificativa para a contratação**

#### **1.2.1. Descrição da situação atual e resultados esperados com a contratação**

*Essa contratação destina-se ao atendimento das demandas recebidas pela SPATR relativos à montagem e reestruturação dos ambientes funcionais do Senado, especialmente, ao planejamento para o ano de 2025. Também para substituição de mobiliário avariado e/ou irrecuperável em decorrência do desgaste do uso e do tempo.*

*(...)*

*A princípio, não há motivos para substituição ou modificação dos modelos padronizados de estações de trabalho e mobiliário funcional adotados pelo Senado. Pois, essas estações de trabalho têm suprido de maneira satisfatória a necessidade do Senado Federal, oferecendo conforto e economia a todos os usuários. Além disso, mudanças nos atuais modelos utilizados ensejaria um maior dispêndio financeiro ao Senado no curto e médio prazo, uma vez que haveria necessidade de substituição do modelo antigo.*

*Pelos motivos apresentados, entende-se que a atual contratação dos modelos padronizados de estações de trabalho e mobiliário funcional do catálogo do Senado é a que melhor atende à Administração, considerando uma perspectiva de custo x benefício.*





## SENADO FEDERAL

Advocacia

O órgão demandante apresentou o quantitativo e as características mínimas dos bens para aquisição (mobiliário), justificando no TR:

### **1.2.2. Justificativa para a quantidade a ser contratada**

**1.2.2.1.** *O quantitativo previsto no termo de referência para a aquisição do objeto em tela é aquele que, a partir de análise empreendida por este Órgão Técnico, reflete a necessidade da administração, considerando as quantidades solicitadas por meio de DFDs anexados à Solicitação 1882. As quantidades foram definidas com base no levantamento de demandas recebidas e também para atendimento a demandas não previstas que surgirem no decorrer do ano de 2026, expediente esse permitido pela adoção do Sistema de Registro de Preços.*

*Ademais, (...). Considerou-se que os móveis com mais de dez anos de idade são mais propensos a substituições em virtude do desgaste por uso contínuo. Assim, nos gráficos abaixo, foram destacados a mediana de idade de cada item, a qual indica que metade dos itens apresentam idade superior ao indicado no gráfico, e o número de unidades de cada item que superam dez anos de idade, o qual indica o número absoluto de itens que atende a condição definida como suficiente para justificar a renovação.*

No item 4.2.3 do TR, o órgão técnico indicou que a contratação do fornecimento dos bens, em caso de acionamento do fornecedor beneficiário, seja firmada por um período inicial de 12 (doze) meses consecutivos ou até a execução plena do objeto, aquela que ocorrer primeiro, pois se trata de escopo predefinido, remetendo-se aos termos da legislação aplicável, concluindo-se, com isso, que ocorrerá a prorrogação automática do prazo de vigência quando o objeto (entrega dos bens) não for concluído no período firmado no contrato.

Está previsto, portanto, que o contrato será levado a termo final antes de decorrido o prazo de vigência caso ocorra a execução plena do objeto contratado, bem como decorre da natureza do objeto a possibilidade de prorrogação automática prevista no art. 111 da Lei nº 14.133/2021 para conclusão do escopo predefinido.

Sob o prisma estritamente jurídico, portanto, reputa-se atendida a exigência de justificação tanto em relação aos quantitativos de bens como em relação à duração do contrato para plena execução do objeto e adimplemento das obrigações acessórias.

Quanto ao regime de execução do objeto, o fornecimento dos bens se dará com o acionamento do fornecedor beneficiário, que será convocado para assinar o contrato no prazo de 5 (cinco) dias úteis de sua convocação (itens 19.2 e 22.1 do edital). Formalizada a avença, o contratado terá o prazo de até 60





**SENADO FEDERAL**

Advocacia

(sessenta) dias corridos para entrega dos bens relacionados na ordem de fornecimento, contados da data da ordem de fornecimento (Cláusula Quarta da minuta de contrato). O pagamento dos produtos adquiridos ocorrerá mediante apresentação do documento fiscal correspondente, condicionado ao aceite definitivo do objeto fornecido. Há, ainda, a previsão de penalidades pelo atraso no fornecimento dos bens.

No tocante à pesquisa de preços, sob a responsabilidade do órgão técnico, o resultado da estimativa foi submetido ao crivo da SADCON, que ratificou o resultado do levantamento (NUP 00100.078432/2025-64).

Acerca da **adoção do Sistema de Registro de Preços (SRP)** no presente caso, a área técnica assinalou no item 2.3 do TR:

*2.3.1. Será utilizado o Sistema de Registro de Preços na presente contratação.*

*2.3.2. Optou-se pelo Registro de Preço por se tratar das hipóteses previstas nos incisos I, II e V do art. 3º do Decreto nº 11.462/2023. Ademais, a imprevisibilidade da demanda pelo objeto é evidenciada pela impossibilidade de se saber previamente quais móveis serão substituídos em virtude de falha de funcionamento.*

*2.3.3. A Ata de Registro de Preços deverá ter validade de 1 (um) ano, prorrogável por igual período, desde que comprovado que o preço permanece vantajoso.*

*2.3.3.1. No caso de prorrogação do prazo de vigência da ata de registro de preços, as quantidades registradas serão renovadas sem cumulação com quantitativos não utilizados no primeiro ano.*

O art. 40, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, define que o planejamento de compras observará o *processamento por meio de sistema de registro de preços, quando pertinente*. Os arts. 82 a 86 da Lei estabelecem os aspectos formais e materiais para adoção desse procedimento auxiliar. De maneira similar e complementar, atento às peculiaridades do Senado Federal, o ADG nº 14/2022, em seus arts. 36 a 49, pormenoriza a ritualística que circunda o SRP.

O marco inicial da vigência da Ata de Registro de Preços, definido no Capítulo XVII do Edital, observa o disposto no art. 22 do Decreto nº 11.462/2023, que regulamenta o sistema de registro de preços:

*Art. 22. O prazo de vigência da ata de registro de preços será de um ano, contado do primeiro dia útil subsequente à data de divulgação no PNCP, e poderá ser prorrogado por igual período, desde que comprovado que o preço é vantajoso.*





## SENADO FEDERAL

### Advocacia

*Parágrafo único. O contrato decorrente da ata de registro de preços terá sua vigência estabelecida na forma prevista no art. 36.*

.....

*Art. 36. A vigência dos contratos decorrentes do sistema de registro de preços será estabelecida no edital ou no aviso de contratação direta, observado o disposto no art. 105 da Lei nº 14.133, de 2021.*

No Parecer nº 161/2023-ADVOSF, relativo ao Processo nº 00200.021712/2022-20, que analisou a pertinência de minuta de edital destinada a contratação de materiais de consumo de telefonia por meio do procedimento do SRP, esta Advocacia assinalou:

*Em razão da vigência do Decreto nº 11.462/2023 será necessário a realização do procedimento de Intenção de Registro de Preços (IRP). O art. 9º do referido decreto torna o IRP obrigatório, salvo justificativa específica:*

*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 de outros órgãos ou outras entidades da Administração Pública na ata de registro de preços e determinar a estimativa total de quantidades da contratação, observado, em especial, o disposto nos incisos III e IV do caput do art. 7º e nos incisos I, III e IV do caput do art. 8º.*

*§ 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 contratante. Joel de Menezes Niebuhr<sup>1</sup> 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*





## SENADO FEDERAL

Advocacia

*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.*

---

NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação pública e contrato administrativo – 5. ed. – Belo Horizonte: Fórum, página 886.

Acerca do procedimento de Intenção de Registro de Preços (IRP), verifica-se que o Senado Federal regulamentou esse tópico no ADG nº 14/2022, incumbindo às áreas envolvidas observarem o disposto no art. 43:

*Art. 43. Em caso de licitação eletrônica para registro de preços, quando houver, ao tempo da formulação demanda, conhecimento do interesse de outros órgãos públicos para a realização de compras compartilhadas, a Diretoria-Geral poderá determinar a realização do procedimento de Intenção de Registro de Preços (IRP), devendo ser observados, nessa hipótese, os procedimentos operacionais do Sistema de Compras do Governo Federal.*

*Parágrafo único. Em caso de não incidência da hipótese de que trata o caput, a SADCON adotará as providências operacionais no Sistema de Compras do Governo Federal para a dispensa do procedimento de IRP, adotando como justificativa o disposto neste artigo.*

Atento ao disposto no art. 43, acima mencionado, o órgão técnico aduziu no TR:

**2.3.4.** *O SENADO será o único contratante para esta licitação, visto que, ao tempo da formulação da demanda, não houve conhecimento do interesse de outros órgãos públicos para a realização de compras compartilhadas. Assim, conforme art. 43, parágrafo único, do ADG 14/2022, será dispensado o procedimento de Intenção de Registro de Preços.*

Definiu-se no edital que *não será aceito quantitativo inferior ao total previsto para registro*. A previsão encontra respaldo no inciso IV do art. 82 da NLL:

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

(...)





## SENADO FEDERAL

Advocacia

*IV - a possibilidade de o licitante oferecer ou não proposta em quantitativo inferior ao máximo previsto no edital, obrigando-se nos limites dela;*

O art. 82, inciso VI, da NLL orienta que se especifique no edital as condições para alteração de preços registrados. No Capítulo XX do instrumento convocatório remete-se aos artigos 25 a 27 do Decreto nº 11.462/2023. Nesse particular, o art. 25 do Decreto 11.462/2023 estabelece que *os preços registrados poderão ser alterados ou atualizados em decorrência de redução dos preços praticados no mercado ou de fato que eleve o custo dos objetos registrados, nas seguintes situações:*

*I – em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe ou em decorrência de fatos imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis, que inviabilizem a execução da ata tal como pactuada, nos termos do disposto na alínea “d” do inciso II do caput do art. 124 da Lei nº 14.133, de 2021;*

*II – em caso de criação, alteração ou extinção de quaisquer tributos ou encargos legais ou superveniência de disposições legais, com comprovada repercussão sobre os preços registrados; ou*

*III – na hipótese de previsão no edital ou no aviso de contratação direta de cláusula de reajustamento ou repactuação sobre os preços registrados, nos termos do disposto na Lei nº 14.133, de 2021.*

Em relação ao reajustamento em sentido estrito, o ADG n.º 14/2022, com a modificação dada pelo ADG n.º 15/2024, em seu artigo 40-A, possibilita o reajuste dos preços registrados, em caso de prorrogação da ARP, observando-se o procedimento pertinente à espécie (artigos 73 a 78 do ADG 14/2022). O edital prevê a possibilidade de prorrogação da Ata de Registro de Preços por mais um ano, *desde que comprovado que os preços registrados permanecem vantajosos* (item 17.2 do edital), caso em que se admite o reajuste inflacionário pela variação do INPC (item 17.5 do edital).

As demais disposições editalícias atinentes ao SRP guardam pertinência com o regramento dado pela NLL e alinham-se às disposições do Decreto nº 11.462/2023 e do ADG nº 14/2022, a exemplo das hipóteses de cancelamento da ata de registro de preços e suas consequências.

Quanto ao tratamento diferenciado assegurado às **microempresas (ME's) e empresas de pequeno porte (EPP's) nas licitações públicas (Lei Complementar n.º 123/2006)**, o órgão técnico informa no TR (item 2.8) a opção pela não utilização dos benefícios legais assegurados a tais empresas, sob o argumento:





## SENADO FEDERAL

### Advocacia

*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. A não aplicação do tratamento diferenciado previsto no art. 48 da Lei Complementar nº 123/2006 se deve ao fato de que todo o mobiliário objeto deste certame deverá ser entregue pelo mesmo fornecedor, não sendo pertinente a sua divisão em lotes destinados a fornecedores distintos, haja vista necessidade de acabamento idêntico para montagem dos ambientes funcionais e também em virtude de uma futura utilização da garantia. Entendemos mais vantajoso e seguro, neste caso, facultar aos próprios fabricantes a participação na licitação e a responsabilidade direta pelo fornecimento. Algumas empresas especializadas e experimentadas neste tipo de projeto não se enquadram na categoria de ME e EPP, o que impactaria consideravelmente na qualidade do objeto final e no preço. Além disso, o aumento da competitividade certamente reduzirá o custo da aquisição, revertendo em benefício ao erário, não excluindo, de qualquer modo, a participação de ME's e EPP's.*

A não aplicação do tratamento diferenciado previsto no inciso I do art. 48 da Lei Complementar n.º 123/2006 (licitação exclusiva à participação de ME e EPP) se deve ao valor estimado da contratação superar o limite de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais). Os incisos II (subcontratação de ME e EPP) e III (cota de 25% do objeto para recair em ME e EPP) foram afastados sob o argumento da indivisibilidade dos bens decorrente da padronização estética do mobiliário.

O art. 15 da Lei n.º 14.133/2021 estabelece: *salvo vedação devidamente justificada no processo licitatório, pessoa jurídica poderá participar de licitação em consórcio, observadas as seguintes normas: [...].* A vedação à participação de consórcio foi devidamente justificada no item 2.6 do TR, ao argumento de a complexidade e o vulto do objeto não limitarem a participação de fornecedores aptos a executarem, por suas próprias forças, o objeto.

Em atenção à publicidade inerente aos procedimentos licitatórios, necessária como instrumento de controle social sobre as despesas públicas, carece a juntada aos autos da designação, pela Diretoria-Geral (art. 9º, incisos XVII e XIX, c/c art. 11, ambos do Anexo V do RASF), dos **agentes de contratação** e da equipe de apoio. É o que preceitua o art. 29 do ADG nº 14/2022:

*Art. 29. A fase externa do processo de licitação pública será conduzida por agente de contratação, ou, nos casos*







## SENADO FEDERAL

Advocacia

*previstos no §2º do art. 8º ou no inciso XI do art. 32 da Lei n.º 14.133, de 2021, por Comissão de Contratação.*

*§ 1º Os agentes de contratação poderão contar com o suporte necessário da Equipe de Apoio na condução dos procedimentos licitatórios, tanto na forma presencial quanto na eletrônica.*

*§ 2º Compete à Diretoria-Geral designar:*

*I - os agentes de contratação e os membros de Comissão de Contratação, dentre os servidores efetivos integrantes do Quadro de Pessoal do Senado Federal e observado o disposto no art. 6º deste Ato.*

*II - os integrantes da Equipe de Apoio, dentre os servidores integrantes do Quadro de Pessoal do Senado Federal.*

[Destaques acrescidos].

Também em observância aos princípios da transparência e da publicidade, a SADCON deve estar atenta à obrigação legal prevista no art. 8º, § 2º, da Lei nº 12.527/2011:

*Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.*

*§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:*

*(...)*

*IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;*

*(...).*

Quanto aos demais aspectos procedimentais, observa-se a necessidade de **aprovação do Termo de Referência** por parte da Diretoria-Geral, bem como a obtenção de autorização para realização do procedimento licitatório, conforme dispõem as normas de distribuição de competência no Anexo V do Regulamento Administrativo (RASf com a redação consolidada pelo ATC n.º 14/2022, ratificado pela Resolução n.º 6/2024, e suas alterações posteriores).

Embora indicados no item 5 do TR, carece a designação formal de gestores e fiscais do contrato, o que deverá ser observado, conforme art. 9º, inciso IX do Anexo V do RASf.







## SENADO FEDERAL

Advocacia

Sobre as **cautelas orçamentárias**, o planejamento orçamentário foi aprovado pelo Comitê de Contratações. Já a análise de disponibilidade orçamentária é dispensada em caso de adoção de Sistema de Registro de Preços (art. 23, parágrafo único, ADG nº 14/2022). Contudo, a existência de recursos orçamentários deve ser comprovada por ocasião da celebração de cada ajuste decorrente da ARP (art. 44 do ADG 14/2022). 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, 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 a emissão do prévio empenho, garantindo-se, assim, a existência de recursos orçamentários para a realização da despesa, bem como que o ordenador de despesas, no caso o titular da Diretoria-Geral, autorize a realização da despesa decorrente da contratação advinda da ARP (arts. 9º, III, e 13 do Anexo V do RASF).

Em relação ao **instrumento convocatório**, atualizado em parte conforme as alterações finais sugeridas pela COPEL, verifica-se que sua redação, em linhas gerais, guarda consentâneo com a legislação de regência e com o modelo reformulado pela Comissão de Minutas-Padrão, apto a utilização nesta Casa Legislativa, sendo compatível com textos já aprovados por esta Advocacia. A despeito disso, pontuam-se, a seguir, algumas observações para aprimoramento do texto.

O Capítulo VII do edital trata do tratamento diferenciado assegurado às microempresas e empresas de pequeno porte. Como a licitação não é exclusiva à participação dessas empresas, tampouco o objeto possibilita o estabelecimento de cota divisível para que a contratação recaia em tais entidades, a redação apresentada está adequada.

O tópico 10.1.5 do Edital exige como condição de aceitabilidade da proposta, para os itens do objeto derivados de madeira a comprovação de certificação florestal e de sustentabilidade na cadeia de produção de produtos florestais.

Com a aprovação da Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003, a Constituição Federal passou a estabelecer, no Capítulo que trata dos princípios gerais da atividade econômica, a sustentabilidade como um dos pilares impulsionadores da relação de consumo e da produção de bens e serviços:

*Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:*

(...)





## SENADO FEDERAL

Advocacia

*VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;*

Um dos princípios reitores de aplicação da Lei nº 14.133, de 2021, é o do desenvolvimento nacional sustentável (*vide* art. 5º). O artigo 11 desse Estatuto, ao elencar os objetivos do processo licitatório, dá significação ao trecho do texto constitucional acima destacado, pois enaltece o papel da Administração Pública de *incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável* nas contratações públicas, o que abarca não somente aspectos ambientais, mas também econômicos e sociais<sup>4</sup>.

Percebe-se que o objeto do certame (mobiliário) engloba a aquisição de alguns subprodutos florestais madeireiros. Entre outros critérios e práticas sustentáveis que a Administração pode e deve observar na aquisição desses bens, encontra-se a realização de licitação destinada à contratação do fornecimento de produtos originários de manejo florestal sustentável ou de reflorestamento (*vide* Decreto nº 7.746/2012)<sup>5</sup>.

O cadastro ambiental referido no item 10.1.5 da minuta de edital apresenta tal desiderato e foi instituído pelo artigo 17, inciso II, da Lei nº 6.938/1981, com a redação dada pela Lei nº 7.804/1989, abaixo reproduzido:

*Art. 17. Fica instituído, sob a administração do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA:*

*I - Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental, para registro obrigatório de pessoas físicas ou jurídicas que se dedicam a consultoria técnica sobre problemas ecológicos e ambientais e à indústria e comércio de equipamentos, aparelhos e instrumentos destinados ao controle de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;*

*II - Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais, para registro obrigatório de pessoas físicas ou jurídicas que se dedicam a atividades potencialmente poluidoras e/ou à extração, produção, transporte e comercialização de produtos potencialmente perigosos ao meio*

<sup>4</sup> Conceito de compras sustentáveis expresso na ABNT NBR ISO 20400 – Compras Sustentáveis - Diretrizes.

<sup>5</sup> O Decreto nº 7.746, de 5 de junho de 2012, regulamenta o art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para estabelecer critérios e práticas para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável por meio das contratações realizadas pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional e pelas empresas estatais dependentes, e institui a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública - CISAP. (Redação dada pelo Decreto nº 9.178, de 2017)





## SENADO FEDERAL

Advocacia

*ambiente, assim como de produtos e subprodutos da fauna e flora.*

A obrigatoriedade de as pessoas físicas e jurídicas que exerçam atividades sob controle ambiental se inscreverem no CTF/APP encontra previsão na Instrução Normativa IBAMA nº 13/2021, *verbis*:

(...)

*Art. 1º Esta Instrução Normativa regulamenta a obrigação de inscrição no Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras e Utilizadoras de Recursos Ambientais a que se refere o inciso II do art. 17 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.*

(...)

*Art. 2º Para os efeitos desta Instrução Normativa, entende-se por:*

*I - atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos ambientais: aquelas que estão relacionadas:*

*a) nas categorias 1 (um) a 20 (vinte) do Anexo I, conforme art. 17-C e Anexo VIII da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981; e*

*b) nas categorias 21 (vinte e um) e 22 (vinte e dois) do Anexo I, em razão de outros normativos federais ou de abrangência nacional, que determinem o controle e fiscalização ambiental de atividades;*

*II - Comprovante de Inscrição no Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras e Utilizadoras de Recursos Ambientais: certidão emitida pelo sistema que demonstra a inscrição cadastral;*

*III - Certificado de Regularidade: certidão que atesta a conformidade dos dados da pessoa inscrita para com as obrigações cadastrais e de prestação de informações ambientais sobre as atividades desenvolvidas sob controle e fiscalização do Ibama, por meio dos sistemas vinculados ao Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras e Utilizadoras de Recursos Ambientais, salvo impeditivo nos termos do Anexo II;*

*IV - Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras e Utilizadoras de Recursos Ambientais: o cadastro que identifica as pessoas físicas e jurídicas e sua localização, em razão das atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos ambientais*





## SENADO FEDERAL

Advocacia

*por elas exercidas, nos termos do inciso I do art. 2º e relacionadas no Anexo I;*

(...)

***Art. 10. São obrigadas à inscrição no Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras e Utilizadoras de Recursos Ambientais as pessoas físicas e jurídicas que se dediquem, isolada ou cumulativamente:***

***I - a atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos ambientais, nos termos do art. 2º, inciso I;***

***II - à extração, produção, transporte e comercialização de produtos potencialmente perigosos ao meio ambiente; e***

***III - à extração, produção, transporte e comercialização de produtos e subprodutos da fauna e flora.***

*§ 1º A inscrição no Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras e Utilizadoras de Recursos Ambientais de pessoas físicas e jurídicas que exerçam as atividades mencionadas no caput é condição obrigatória para prestação de serviços do Ibama que dependam de declaração de atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos ambientais.*

*§ 2º A declaração, no Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras e Utilizadoras de Recursos Ambientais, de atividades que sejam constantes do objeto social ou da inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) não desobriga a pessoa jurídica de declarar outras atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos ambientais que estejam relacionadas no Anexo I e que sejam exercidas pelo estabelecimento.*

O Tribunal de Contas da União tem um julgado paradigma em que se analisou a adequação da exigência de CTF/APP em licitação pública realizada pelo TRT da 2ª Região para a aquisição de papel toalha:

***ACORDÃO nº 1.666/2019-Plenário – Rel. Min. Raimundo Carreiro – Processo nº 006.596/2019-3.***

(...)

***ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:***

(...)





## SENADO FEDERAL

Advocacia

*9.6. recomendar ao Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno/TCU, que:*

*9.6.1. avalie a conveniência e a oportunidade de rever as exigências contidas no item 7.2.1 do edital do Pregão 7/2019, quando da ocorrência de outras licitações promovidas pelo órgão para aquisição de objeto similar, tendo em vista o número excessivo de desclassificações ocorridas no certame, de forma a **adotar requisitos técnicos e exigências que o mercado está preparado para atender, sem prejuízo de fomentar a sustentabilidade ambiental e buscar garantir a qualidade dos produtos licitados;***

A leitura dissociada do trecho do julgado acima referido com seu inteiro teor pode induzir o intérprete a achar que o TCU minimizou o papel da Administração na promoção do desenvolvimento nacional sustentável por meio de licitações sustentáveis. Porém, percebe-se que a Corte de Contas não julgou completamente impertinentes as exigências ambientais constantes do Edital do TRT 2ª Região. Apenas considerou, naquela ocasião, o conjunto de requisitos de sustentabilidade a ser cumprido pelos licitantes potencialmente restritivo diante do número de propostas aptas a cumprir com todas as exigências editalícias. Foi nesse contexto que se consideraram violados os princípios da competitividade e da economicidade.

Não houve disputa com ampla participação de interessados no certame porque o mercado ainda estava se adequando às novas regras de sustentabilidade e a Administração acabou por selecionar proposta com preço muito superior ao ofertado por outro licitante, o qual fora desclassificado em razão de não comprovar que os produtos constantes de sua proposta atendiam aos parâmetros de sustentabilidade previstos no edital.

Inúmeros julgados do TCU exaltam a importância de a Administração atuar como agente propulsor do desenvolvimento nacional sustentável nas licitações públicas, prestigiando a contratação de bens e serviços que gerem menor impacto ambiental, maior inclusão social e adequada eficiência econômica. O precedente abaixo ilustra esse entendimento:

***ACORDÃO nº 7.849/2018-Segunda Câmara – Rel. Min. José Múcio Monteiro – Processo nº 032.571/2017-8.***

*Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da 2ª Câmara, (..) ACORDAM (...)*

*(...)*

*1.8. Recomendar ao Tribunal Regional Eleitoral de Roraima que:*

*(...)*







## SENADO FEDERAL

### Advocacia

#### *1.8.2. quanto à sustentabilidade:*

*1.8.2.1. desenvolva ações que visem aprimorar a gestão dos recursos renováveis e da sustentabilidade ambiental, como, por exemplo, a utilização racional de água, energia e papel em suas operações;*

*1.8.2.2. promova, **quando conveniente e possível**, a **inclusão de critérios nas licitações com foco na sustentabilidade ambiental**, como, por exemplo, a aquisição de produtos produzidos com menor consumo de matéria-prima e maior quantidade de conteúdo reciclável; preferência à aquisição de produtos de fontes não poluidoras; avaliação da certificação ambiental da série ISO de empresas participantes e produtoras; aquisição de produtos que colaboram para o menor consumo de energia e/ou água;*

*1.8.2.3. separe os resíduos recicláveis descartados; e*

*1.8.2.4. monitore anualmente as metas estabelecidas.*

Conforme trechos destacados nos julgados acima reproduzidos, a administração pública deve se certificar que os requisitos porventura estabelecidos não se revelarão desarrazoados ou desproporcionais diante da realidade do ciclo produtivo, pois alguns setores do mercado ainda estão se adequando e/ou capacitando às novas metas, diretrizes e indicadores de sustentabilidade.

No item 10.1.5 do edital só se menciona a certificação dos produtos derivados da madeira, mas no anexo com as descrições dos itens é possível ver que para vários itens há a exigência de mais duas certificações: uma de conformidade (ABNT – NBR 13966/2008 ou OCP/Inmetro) e uma de pintura (OCP CGCRE/Inmetro). Essas exigências também devem ser incluídas no item do edital e devidamente justificado o porquê desse requisito, já que, de acordo com o item 10.1.8.2 do edital, *a proposta será desclassificada quando, entre outras hipóteses, não obedecer às especificações técnicas pormenorizadas no edital*. Além disso, o dispositivo do edital precisa ser mais claro, especificando quais itens da contratação demandam as certificações.

Constata-se que os autos não foram instruídos com o levantamento mercadológico, de forma a identificar, inclusive em consultas a outros editais publicados pela Administração para aquisição de bens similares aos pretendidos, se as exigências de sustentabilidade e de qualidade previstas na minuta de edital podem ser satisfeitas pelo mercado relevante. De toda sorte, a exigência de certificação junto ao CTF/APP, no presente caso, decorre de o objeto pretendido se inserir na cadeia de produção de derivados de madeira. Tal exigência de sustentabilidade alinha-se às previsões do art. 42 da Lei nº 14.133/2021:







## SENADO FEDERAL

### Advocacia

*Art. 42. A prova de qualidade de produto apresentado pelos proponentes como similar ao das marcas eventualmente indicadas no edital será admitida por qualquer um dos seguintes meios:*

***I - comprovação de que o produto está de acordo com as normas técnicas determinadas pelos órgãos oficiais competentes, pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) ou por outra entidade credenciada pelo Inmetro;***

***II - declaração de atendimento satisfatório emitida por outro órgão ou entidade de nível federativo equivalente ou superior que tenha adquirido o produto;***

***III - certificação, certificado, laudo laboratorial ou documento similar que possibilite a aferição da qualidade e da conformidade do produto ou do processo de fabricação, inclusive sob o aspecto ambiental, emitido por instituição oficial competente ou por entidade credenciada.***

*§ 1º O edital poderá exigir, como condição de aceitabilidade da proposta, certificação de qualidade do produto por instituição credenciada pelo Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Conmetro).*

*§ 2º A Administração poderá, nos termos do edital de licitação, oferecer protótipo do objeto pretendido e exigir, na fase de julgamento das propostas, amostras do licitante provisoriamente vencedor, para atender a diligência ou, após o julgamento, como condição para firmar contrato.*

*§ 3º No interesse da Administração, as amostras a que se refere o § 2º deste artigo poderão ser examinadas por instituição com reputação ético-profissional na especialidade do objeto, previamente indicada no edital.*

Quanto às outras duas certificações, o dispositivo acima destacado também autoriza a aferição da qualidade do produto ofertado com base no atesto realizado por *instituição oficial competente ou por entidade credenciada* de conformidade do bem às normas técnicas especificadas. Não obstante, repisa-se o alerta acerca da necessidade de se explicitar no edital (Capítulo X) a quais produtos as exigências de certificação se aplicam e de se incluir no TR a justificativa da pertinência dessa condição para aceitabilidade do produto e, consequentemente, da proposta.

O Capítulo XI da minuta de edital trata da apresentação de amostras para alguns itens de mobiliário, objetivando avaliar tecnicamente a compatibilidade e adequação do produto ofertado pelo licitante com as especificações do objeto.





## SENADO FEDERAL

Advocacia

A exigência de amostras encontra supedâneo no § 4º do art. 17 e § 2º do art. 42 da Lei nº 14.133/2021, *verbis*:

*Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:*

*I- preparatória;*

*II - de divulgação do edital de licitação;*

*III - de apresentação de propostas e lances, quando for o caso;*

*IV - de julgamento;*

*V - de habilitação;*

*VI - recursal;*

*VII - de homologação.*

*(...)*

***§ 3º Desde que previsto no edital, na fase a que se refere o inciso IV do caput deste artigo, o órgão ou entidade licitante poderá, em relação ao licitante provisoriamente vencedor, realizar análise e avaliação da conformidade da proposta, mediante homologação de amostras, exame de conformidade e prova de conceito, entre outros testes de interesse da Administração, de modo a comprovar sua aderência às especificações definidas no termo de referência ou no projeto básico.***

*(...)*

*Art. 42. A prova de qualidade de produto apresentado pelos proponentes como similar ao das marcas eventualmente indicadas no edital será admitida por qualquer um dos seguintes meios:*

*(...)*

***§ 2º A Administração poderá, nos termos do edital de licitação, oferecer protótipo do objeto pretendido e exigir, na fase de julgamento das propostas, amostras do licitante provisoriamente vencedor, para atender a diligência ou, após o julgamento, como condição para firmar contrato.***

*§ 3º No interesse da Administração, as amostras a que se refere o § 2º deste artigo poderão ser examinadas por instituição com reputação ético-profissional na especialidade do objeto, previamente indicada no edital.*

De acordo com o item 11.1.2 da minuta de edital, o padrão de qualidade do produto encontra-se definido no Anexo 2 do edital, que trata da





## SENADO FEDERAL

Advocacia

descrição das características técnicas mínimas que os produtos devem apresentar, examinando-se *as dimensões, tipo de material, resistência, acabamento e demais características constantes no Anexo 2 do edital.*

Os critérios definidos pela SPATR para a análise técnica das amostras foram pautados em elementos exclusivamente objetivos, com nível de detalhamento suficiente para compreensão dos requisitos que os produtos ofertados pelos licitantes devem apresentar, razão pela qual não se vislumbra contrariedade normativa ou regulamentar ou, ainda, em colisão com a jurisprudência remansosa do TCU, abaixo ilustrada:

***ACORDÃO nº 529/2018-Plenário – Rel. Min. Bruno Dantas – Processo nº 034.597/2017-4.***

(...)

*ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:*

(...)

*9.3.1. em caso de exigência de amostra do produto, evidenciar a inserção de cláusula estabelecendo critérios objetivos, detalhadamente especificados, de apresentação e avaliação, bem como de julgamento técnico e de motivação das decisões relativas às amostras apresentadas, a fim de atender aos princípios do julgamento objetivo e da igualdade entre os licitantes;*

Quanto aos requisitos habilitatórios, não se exige a comprovação de capacidade técnica (Capítulo XII), justificando-se no TR:

**3.1.2.** Não será obrigatória a apresentação de atestado de capacidade técnica pelas licitantes, porquanto o objeto da presente contratação não apresenta complexidade nem graus mais elevados de aperfeiçoamento que requeiram a comprovação de qualificação técnica pela licitante.

Em relação à definição das exigências de qualificação econômico-financeira, observa-se o teor do art. 69 da Lei nº 14.133/2021, não se aplicando ao presente caso o disposto no art. 70, inciso III, por não se enquadrar nas hipóteses autorizadas da dispensa, total ou parcial, da documentação de habilitação:

***Art. 69. A habilitação econômico-financeira visa a demonstrar a aptidão econômica do licitante para cumprir as obrigações decorrentes do futuro contrato, devendo ser comprovada de forma objetiva, por coeficientes e índices econômicos previstos no edital, devidamente justificados no***



**SENADO FEDERAL****Advocacia**

*processo licitatório, e será restrita à apresentação da seguinte documentação:*

*I - balanço patrimonial, demonstração de resultado de exercício e demais demonstrações contábeis dos 2 (dois) últimos exercícios sociais;*

*II - certidão negativa de feitos sobre falência expedida pelo distribuidor da sede do licitante.*

*§ 1º A critério da Administração, poderá ser exigida declaração, assinada por profissional habilitado da área contábil, que ateste o atendimento pelo licitante dos índices econômicos previstos no edital.*

*§ 2º Para o atendimento do disposto no caput deste artigo, é vedada a exigência de valores mínimos de faturamento anterior e de índices de rentabilidade ou lucratividade.*

*§ 3º É admitida a exigência da relação dos compromissos assumidos pelo licitante que importem em diminuição de sua capacidade econômico-financeira, excluídas parcelas já executadas de contratos firmados.*

*§ 4º A Administração, nas compras para entrega futura e na execução de obras e serviços, poderá estabelecer no edital a exigência de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo equivalente a até 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação.*

*§ 5º É vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados para a avaliação de situação econômico-financeira suficiente para o cumprimento das obrigações decorrentes da licitação.*

*§ 6º Os documentos referidos no inciso I do caput deste artigo limitar-se-ão ao último exercício no caso de a pessoa jurídica ter sido constituída há menos de 2 (dois) anos.*

*[Grifou-se]*

As exigências para demonstrar a boa saúde econômico-financeira são aquelas usualmente adotadas nas minutas-padrão do Senado, pontuando-se no TR:

**3.2.4.** *As exigências de qualificação econômico-financeira acima são razoáveis, uma vez que visam demonstrar a aptidão econômica da licitante para cumprir as obrigações decorrentes do futuro contrato, atendem o disposto no art. 69 da Lei 14.133/2021 e, ainda, a contratação não se encaixa em nenhuma das hipóteses de dispensa previstas no art. 70, III, da Lei 14.133/2021.*



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

No tocante à **previsão de apresentação pelo licitante da “Certidão Negativa de Falência e Recuperação Judicial”**, no Parecer nº 465/2024-ADVOSF (NUP 00100.119634/2024-92), esta Advocacia recomendou a supressão da exigência de apresentação de “*Certidão Negativa de Recuperação Judicial*” para fins de qualificação econômico-financeira, posto que o art. 69 da NLL não faz menção à certidão negativa de feitos sobre recuperação judicial, apenas a feitos sobre falência expedida pelo distribuidor da sede do licitante.

No mais, considerando o disposto no retrocitado art. 69, entende-se, sob a ótica formal, reveladas as razões de se definir os requisitos de qualificação econômico-financeira constantes do Item 12.3.2 da minuta de edital.

Entende-se, com isso, em relação às exigências habilitatórias, que os dispositivos da minuta que tratam dos requisitos de capacidade jurídica, fiscal, social e trabalhista, bem como das condições econômico-financeiras a serem demonstradas pelos licitantes não revelam elementos restritivos à ampla participação de interessados no certame.

A inclusão, no item 22.2, de se verificar se o fornecedor beneficiário convocado para assinatura do contrato atende ao disposto nos artigos 6º e 6º-A da Lei n.º 10.522/2002 decorre de imperativo legal. O referido normativo tornou obrigatória a consulta ao Cadin<sup>6</sup> antes da celebração dos contratos administrativos e obsteu a formalização da avença em caso de existência de registro no Cadin.

As demais disposições editalícias alinham-se com a redação da minuta-padrão correspondente à natureza do objeto da licitação, avaliando-se a seguir eventuais inconsistências nos anexos do instrumento convocatório.

Na Cláusula Quarta do Contrato (Anexo 3 do edital), deve ser suprimido o inciso III do parágrafo primeiro, pois apresenta redundância em relação ao parágrafo quinto.

Conforme Cláusula Décima Segunda do Contrato (anexo 3 do edital), a vigência do ajuste decorrente da ARP foi estabelecida em 12 (doze) meses iniciais, ou até a execução plena do objeto, o que ocorrer primeiro, pois se trata de escopo predefinido, prorrogando-se automaticamente o prazo de vigência quando o objeto não for concluído no período firmado no contrato, estando adequado ao prazo máximo de duração previsto na Lei (arts. 105 a 114), destacando-se o disposto no art. 111:

*Art. 111. Na contratação que previr a conclusão de escopo predefinido, o prazo de vigência será automaticamente*

<sup>6</sup> Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal.



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

*prorrogado quando seu objeto não for concluído no período firmado no contrato.*

*Parágrafo único. Quando a não conclusão decorrer de culpa do contratado:*

*I - o contratado será constituído em mora, aplicáveis a ele as respectivas sanções administrativas;*

*II - a Administração poderá optar pela extinção do contrato e, nesse caso, adotar as medidas admitidas em lei para a continuidade da execução contratual.*

No mais constata-se que a minuta de contrato apresenta as cláusulas necessárias pertinentes elencadas no art. 92 da Lei nº 14.133/2021.

**III – CONCLUSÃO**

Observadas as recomendações e indicações de saneamento constantes deste parecer, e ressalvada eventual impropriedade de ordem técnica que escapa ao conhecimento jurídico, entende-se que a minuta de edital constante do NUP 00100.097026/2025-09 pode ser considerada regular e apta a reger o pretendido certame, caso aprovada sua realização pela autoridade competente.

Brasília/DF, 13 de junho de 2025.

*(Assinado digitalmente)*

**ROBERCI RIBEIRO DE ARAUJO***Advogado do Senado Federal**OAB/DF 21.518*





**SENADO FEDERAL**  
Advocacia

**Ref. PARECER N.º 425/2025-ADVOSF**

Processo n.º 00200.000022/2025-80

**De acordo.** Ao Advogado-Geral Adjunto de Contratações da Advocacia do Senado Federal.

Brasília/DF, 16 de junho de 2025.

*(Assinado digitalmente)*

**RAFAEL RODRIGUES DA CUNHA PAIVA**

Advogado do Senado Federal

Revisor do Núcleo de Processos de Contratações

**Aprovo.** Junte-se ao processo em epígrafe e encaminhe-se à Coordenação de Apoio Técnico a Contratações – COATC da Secretaria de Administração de Contratações – SADCON para conhecimento e adoção das providências pertinentes.

Brasília/DF, 25 de junho de 2025.

*(Assinado digitalmente)*

**DANIEL VICTOR DE ARAÚJO SIMÕES**

Advogado-Geral Adjunto de Contratações

