

**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

PARECER Nº 643/2025-ADVOSF

Processo nº 00200.006071/2025-26

Minuta de edital de licitação na modalidade pregão eletrônico. Menor preço por grupo e por item. Aquisição de itens de suporte às atividades do Senado Federal. Análise jurídica. Pela aprovação.

1. DO RELATÓRIO FÁTICO

Trata-se de processo administrativo encaminhado a esta Advocacia para análise de minuta de edital de licitação na modalidade pregão eletrônico, pelo critério de julgamento de menor preço por grupo e por item, destinada à “*aquisição de itens de suporte às atividades do Senado Federal*” (minuta de edital consubstanciada no doc. nº 00100.154688/2025-85).

Assim, inicialmente, os autos foram instruídos com os Documentos de Formalização de Demanda (DFD) dispostos abaixo, em atendimento ao inciso I do § 1º do artigo 16 do Ato da Diretoria-Geral (ADG) nº 14/2022:

- i)* DFD nº 141/2024, oriundo de demanda do Instituto Legislativo Brasileiro – ILB, cujo valor total estimado foi de R\$ 235.500,00 (doc. nº 00100.056572/2025-81);
- ii)* DFD nº 398/2024, oriundo de demanda da Secretaria de Gestão da Informação e Documentação – SGIDOC,



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

cujo valor total estimado foi de R\$ 4.500,00 (doc. nº 00100.056573/2025-26);

- iii)** DFD nº 374/2024, oriundo de demanda da SGIDOC, cujo valor total estimado foi de R\$ 27.000,00 (doc. nº 00100.056575/2025-15);
- iv)** DFD nº 025/2025, oriundo de demanda da Secretaria de Patrimônio – SPATR (doc. nº 00100.056576/2025-60);
- v)** DFD nº 316/2024, oriundo de demanda da SPATR, cujo valor total estimado foi de R\$ 86.290,00 (doc. nº 00100.056577/2025-12);
- vi)** DFD nº 192/2024, oriundo de demanda da Secretaria de Polícia do Senado Federal – SPOL, cujo valor total estimado foi de R\$ 300,00 (doc. nº 00100.056578/2025-59);
- vii)** DFD nº 109/2024, oriundo de demanda da SGIDOC, cujo valor total estimado foi de R\$ 0,57 (doc. nº 00100.056579/2025-01);
- viii)** DFD nº 069/2022, oriundo de demanda da Secretaria de Comunicação Social – SECOM, cujo valor total estimado foi de R\$ 980,00 (doc. nº 00100.056580/2025-28);
- ix)** DFD nº 114/2024, oriundo de demanda da SECOM, cujo valor total estimado foi de R\$ 4.800,00 (doc. nº 00100.056581/2025-72); e
- x)** DFD nº 212/2025, oriundo de demanda da SPATR (doc. nº 00100.138116/2025-59).



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

Observa-se que, o somatório apenas dos valores que constam nas referidas demandas resulta no total de R\$ 359.370,57.

Por intermédio da Solicitação de Contratação nº 1863 (doc. nº 00100.056582/2025-17) foi autorizado pelo Comitê de Contratações o valor de **R\$ 424.00,00 (quatrocentos e vinte e quatro mil reais)**, o qual corresponde à totalidade do valor das demandas relacionadas pelo órgão técnico. Ademais, foi elaborada a versão preliminar do Mapa de Riscos e houve a dispensa de elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP) com fundamento no § 2º do artigo 3º do Anexo II do ADG nº 14/2022¹.

O processo foi vinculado ao número “225” do Plano de Contratações de 2025 (doc. nº 00100.056583/2025-61).

Passo seguinte, por intermédio do Ofício nº 76/2025-SADCON, o referido órgão informou ao órgão técnico (Secretaria de Patrimônio – SPATR) que a solicitação foi aprovada pelo Comitê de Contratações, com base no inciso I, do artigo 8º, do Regulamento Administrativo do Senado Federal (RASf), momento em que aduziu também a necessidade de se instruir o processo com as documentações básicas necessárias à contratação pretendida (doc. nº 00100.056584/2025-14).

Na sequência, a Pesquisa de Preços que estimou a contratação foi registrada e consolidada na Planilha de Estimativa de Despesas disposta no documento nº 00100.130452/2025-53, projetando o custo geral de **R\$ 580.695,56 (quinhentos e oitenta mil, seiscentos e**

¹ § 2º Compete ao Comitê de Contratações deliberar acerca da dispensa de realização de Estudo Técnico Preliminar nas hipóteses de que trata o § 1º deste artigo.



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

noventa e cinco reais e cinquenta e seis centavos) para o objeto pretendido. O documento nº 00100.130460/2025-08 contém esclarecimentos acerca da pesquisa de preços, tais como justificativa para a não inclusão do frete para o item 20, o coeficiente de elevação elevado e ausência de fontes públicas para alguns itens. Por fim, a Diretoria da Secretaria manifestou concordância com as justificativas apresentadas.

Assim, foi elaborada a versão inicial do Termo de Referência pela SPATR, em conformidade com a determinação do inciso III do § 1º do art. 16 do ADG nº 14/2022 (doc. nº 00100.130599/2025-43). Os códigos CATMAT para os itens da pretensa contratação estão previstos no Anexo I do Termo de Referência.

Em seguida, os autos foram encaminhados à Coordenação de Controle e Validação de Processos – COCVAP, a qual sugeriu a restituição dos autos ao órgão técnico para realização de ajustes na pesquisa de preços (doc. nº 00100.134086/2025-10).

Assim, os autos foram instruídos com novo documento referente à Pesquisa de Preços e Planilha de Estimativa de Despesas, que manteve o valor total geral anteriormente calculado (doc. nº 00100.135978/2025-20).

Ademais, por intermédio do ofício corporificado no documento nº 00100.135982/2025-98, a SPATR informou que os valores das amostras oriundas de sítios eletrônicos, cuja validade expiraram, permanecem pertinentes tendo em vista os valores atualmente praticados no mercado.



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

Devolvidos os autos à COCVAP, esta sugeriu nova restituição dos autos ao órgão técnico para complementação de informações, dentre elas, a solicitação de adendo junto ao Comitê de Contratados, tendo em vista que o valor estimado supera o limite de 25% do valor autorizado (doc. nº 00100.136950/2025-18).

Em resposta, a SPATR informou que realizou as providências sugeridas e encaminhou os autos do processo para continuidade da instrução processual (doc. nº 00100.140966/2025-17).

Passo seguinte, por intermédio do Ofício nº 410/2025, a COCVAP ratificou a pesquisa de preços e encaminhou os autos à Coordenação de Apoio Técnico a Contratações – COATC para continuidade da instrução (doc. nº 00100.141705/2025-17).

Ato contínuo, foi elaborada a versão preliminar da minuta de edital (doc. nº 00100.147619/2025-15), a qual foi submetida à Coordenação de Processamento Externo de Licitações (COPEL) para análise (doc. nº 00100.147625/2025-72). Esta, em seu turno, manifestou-se pela adequação do documento e pela regularidade dos procedimentos adotados até então, ressalvadas as notas constantes do ato convocatório e as recomendações enumeradas no despacho corporificado no documento nº 00100.151047/2025-79.

Na sequência, os autos foram encaminhados ao órgão técnico (doc. nº 00100.151269/2025-91) que, em atendimento às recomendações da COPEL e da COATC, instruiu aos autos a Ata da 8ª Reunião de 2024 do Comitê de Contratações, a qual dispensou a elaboração de ETP (doc. nº 00100.152752/2025-93) e a versão definitiva do Mapa de Riscos (doc.



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

nº 00100.152768/2025-04) e, por fim, elaborou a versão final do Termo de Referência com as alterações necessárias (doc. nº 00100.153278/2025-17, fls. 5 e seguintes).

Por intermédio do ofício constante no documento nº 00100.153278/2025-17 (fls. 1 a 4), o órgão técnico apresentou os esclarecimentos necessários e a tabela com os ajustes realizados ao Termo de Referência, em cumprimento às recomendações da COPEL e da COATC.

Por fim, elaborou-se a versão final da minuta de edital de pregão eletrônico (doc. nº 00100.154688/2025-85), ora encaminhada à esta ADVOSF para realização da necessária análise jurídica, conforme disposições contidas no art. 53 da Lei nº 14.133/2021 c/c o art. 22 do Ato nº 14/2022 da Diretoria-Geral do Senado Federal (doc. nº 00100.154705/2025-84).

É o relatório.

2. DA ANÁLISE JURÍDICA.

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.



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

Quanto ao **diploma legal** que rege a presente análise, consta da minuta referência à Lei nº 14.133/2021 e legislação correlata. No âmbito interno, incide o ADG nº 14/2022.

A submissão do presente processo de licitação à análise jurídica da ADVOSF é obrigatória, por força do art. 22 do ADG nº 14/2022, a saber:

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 nº 14.133, de 2021.

O normativo regulamentar, por sua vez, deriva do previsto no art. 53 da Lei nº 14.133/2021, assim regido no que ora interessa:

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.

DESTACOU-SE

Com efeito, o uso da modalidade pregão em licitações deverá estar afeto apenas à aquisição de bens e serviços comuns. Cabe, então, perquirir a definição do que sejam “bens ou serviços comuns” e se o objeto desta licitação se encaixa em tal conceito jurídico. Esclarecendo o conceito em questão, a Lei nº 14.133/2021 estabelece:

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

(...)

XIII - **bens e serviços comuns**: aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente





SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado;

(...)

Art. 28. São modalidades de licitação:

I - **pregão**;

II - concorrência;

III - concurso;

IV - leilão;

V - diálogo competitivo.

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.

DESTACOU-SE

Portanto, 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.

Analisando a minuta de edital acostada aos autos (doc. nº 00100.154688/2025-85), observa-se que o objeto que se pretende contratar consiste na “*aquisição de itens de suporte às atividades do Senado Federal*”. Ademais, no Anexo 2 da referida minuta, são descritas as especificações técnicas dos objetos pretendidos e, nesse sentido, verifica-se que a Administração descreveu todos de modo objetivo,





SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

estabelecendo o padrão de qualidade por ela desejado em linha com as especificações usuais de mercado para os objetos desejados.

Assim, entende-se que o objeto especificado na minuta de edital se encaixa na definição de “*bens ou serviços comuns*”, o que autoriza o uso da modalidade pregão para licitação do objeto.

A partir das observações explanadas, deve-se atentar ainda para a previsão contida no *caput* do art. 29 da Lei nº 14.133/2021 já transcrito acima, o qual determina que, presentes os requisitos retrocitados, a adoção do pregão sob o rito do procedimento comum é obrigatória, nos termos do art. 17 da mesma lei. Por ora, destaca-se ainda o § 2º do art. 17, que estabelece a adoção preferencial da licitação sob a forma eletrônica:

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

(...)

§ 2º 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.

DESTACOU-SE

Logo, correta a adoção do pregão em formato eletrônico na licitação em tela.

Acerca da **não adoção do Sistema de Registro de Preços**², impende observar que o órgão técnico justificou a escolha com base no

² Inciso XLV, do art. 6º, da Lei nº 14.133/2021: “sistema de registro de preços: conjunto de procedimentos para realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão





SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

prévio conhecimento do quantitativo a ser demandado, bem como no fato de serem demandas pontuais e não recorrentes (item 2.3 do TR – doc. nº 00100.153278/2025-17, fls. 12 e 13). Assim, atendido o disposto no inciso III do artigo 7º do Anexo III do ADG nº 14/2022³.

Quanto aos **critérios de julgamento e adjudicação** adotados (menor preço por grupo e por item), por sua vez, observa-se terem sido apresentadas justificativas para as respectivas escolhas (itens 2.4 e 2.5 do TR). Nesse sentido, leia-se:

2.5. Critério de adjudicação da contratação

2.5.1. Será adotado o critério de adjudicação “por grupo e por item”.

2.5.1.1. Para os itens agrupados, constatou-se a existência dos seguintes fatores técnicos/econômicos que justificam seu agrupamento, nos termos da Súmula nº 247 do Tribunal de Contas da União c/c art. 40, inciso V, alínea “b”, e § 3º; e art. 47, inciso II, e § 1º, da Lei nº 14.133/2021:

-Grupo 1:

- Critérios técnicos: o agrupamento se deve à padronização, montagem e garantia do mobiliário. No caso, os móveis do grupo compõem um ambiente único (a sala de leitura da COBIB), e a subdivisão em itens ou grupos de forma que vários fornecedores ofertem peças separadas torna possível a desarmonia funcional e estética do espaço, além de dificultar os reparos de manutenção, conservação e troca de peças, visto que os móveis terão origem em fabricantes diferentes, cada um com sua escolha de matérias primas, máquinas e processos fabris.

-Grupo 2:

- Critérios técnicos: foram agrupados equipamentos para mensuração de agentes ambientais na inspeção de locais

ou concorrência, de registro formal de preços relativos a prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras”.

³ Art. 7º O capítulo da “forma de contratação” deverá conter, no mínimo, as seguintes seções:
(...)

III – indicação justificada da adoção ou não do Sistema de Registro de Preços – SRP;





SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

de trabalho, dado que são podem ser ofertados em licitação por um mesmo fornecedor. Ademais, serão adquiridas duas unidades de cada item. O agrupamento torna a licitação mais atrativa do ponto de vista econômico, reduzindo a possibilidade de fracasso na aquisição dos equipamentos;

-Grupo 3:

- Critérios técnicos/econômicos: as cadeiras foram agrupadas pelo critério de afinidade, levando em consideração as características físicas, de utilização e fabricação dos bens. Esse processo de agrupamento tem por finalidade gerar ganhos ao Senado Federal através de economia de escala e minimizar os riscos quanto à oferta dos itens de menor quantitativo. A experiência comprova que a adjudicação por item para objetos com alto custo de fabricação e baixo quantitativo inviabiliza e desestimula a participação de empresas não domiciliadas no Distrito Federal, tendo em vista sobretudo o alto gasto com transporte dos bens. Dessa forma, o agrupamento tem também por finalidade tornar atrativo o certame a empresas domiciliadas em todo território nacional, aumentando de forma considerável a concorrência. Ressaltamos o risco da ocorrência de licitação fracassada, pelo baixo volume financeiro de alguns itens, caso estes sejam licitados individualmente ou ainda a sua aquisição por valor majorado.

2.5.1.2. Para os itens não agrupados, não foi constatada a existência de fatores técnicos/econômicos que justifiquem seu agrupamento, podendo-se propiciar ampla competitividade à sua disputa.

DESTACOU-SE

Sendo assim, tem-se por formalmente justificada a adjudicação por menor preço por grupo e por item, de acordo com o teor da Súmula nº 247 do Tribunal de Contas da União:

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





SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

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.

DESTACOU-SE

Reputam-se também atendidas as exigências contidas nos incisos IV e V do *caput* do art. 7º e a exceção estabelecida pelo § 6º do mesmo artigo, do Anexo III, do ADG nº 14/2022⁴.

A **justificativa para a contratação** também consta no Termo de Referência (item 1.2 do TR – doc. nº 00100.153278/2025-17), em obediência ao inciso II do art. 18 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 inferir na contratação, compreendidos:

⁴ Art. 7º O capítulo da “forma de contratação” deverá conter, no mínimo, as seguintes seções:
(...)

IV - indicação justificada do critério de julgamento da contratação;

V - indicação justificada do critério de adjudicação da contratação;

(...)

§ 6º O critério de adjudicação a ser adotado, em regra, é por item, porém, **excepcionalmente, poderá ser adotada a adjudicação por grupo, por grupo e por item**, ou global, desde que o Órgão Técnico justifique o agrupamento por meio de critério técnicos, mercadológicos ou econômicos, em especial:

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 conduzir à necessidade de contratação de fornecedor exclusivo.



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

(…)

II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;

A **pesquisa de preços** foi consolidada na Planilha de Estimativa de Despesas sob o documento de número 00100.135978/2025-20, a qual foi realizada dentro do parâmetro normativo estabelecido, conforme ratificação aposta pela COCVAP (doc. nº 00100.141705/2025-14). Atendendo, assim, o 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.

Quanto a esse ponto, observa-se que o total geral estimado na Planilha de Estimativa de Despesas foi de **R\$ 580.695,56 (quinhentos e oitenta mil, seiscentos e noventa e cinco reais e cinquenta e seis centavos)**, portanto, superior ao valor de **R\$ 424.000,00 (quatrocentos e vinte e quatro mil reais)** autorizado pelo Comitê de Contratações, conforme Solicitação de Contratação nº 1863 (doc. nº 00100.056582/2025-17), portanto, o valor de referência excede em 25% o valor autorizado, motivo pelo qual em tais situações é **obrigatória a elaboração de adendo à Solicitação de Contratação para majoração do valor**, conforme já deliberado pelo colegiado em entendimento





SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

expresso nas Atas da 5ª Reunião de 2021 e da 6ª Reunião de 2023, ambas do Comitê de Contratações (*vide* docs. nºs 00100.074021/2021-76 e 00100.157377/2023-14).

Além disso, o referido entendimento acerca da necessidade de adendo encontra-se solidificado nas regras estabelecidas pelo Comitê de Contratações no documento disponibilizado pelo Sistema Integrado de Contratações – SENiC⁵, intitulado “Consolidação das Definições do Comitê”, nos seguintes termos:

Para as contratações incluídas no Plano cujo valor de referência, apurado na pesquisa ou planilhamento de preços, supere o valor autorizado em 25% ou R\$ 25.000,00, o que for maior, **o Órgão Técnico deverá solicitar ao Comitê o devido ajuste no valor.**

Dessa forma, os Órgãos Técnicos deverão submeter ao Comitê, por meio do SENiC, um Adendo à contratação, com o novo valor solicitado, nas seguintes hipóteses:

- a) Contratações com valores autorizados até R\$ 100.000,00: quando o valor de referência superar o respectivo valor autorizado em mais de R\$ 25.000,00; e
- b) Contratações com valores autorizados superiores a R\$ 100.000,00: quando o valor de referência superar em 25% o valor autorizado.**

Para os demais casos, o Órgão Técnico poderá dar prosseguimento normal à instrução da contratação.

DESTACOU-SE

Diante do exposto, o órgão técnico informou que foi elaborado o Adendo nº 888, por meio do qual solicitou o ajuste do valor autorizado (doc. nº 00100.140966/2025-17), no entanto, **não consta nos autos a**

⁵ Disponível em: <<https://intranet.senado.leg.br/administracao/contratacoes/plano-de-contratacoes/guias/OrientacoesdoComitedeContratacoesatualizadoem101020241.pdf>>. Acesso em: 03 de janeiro de 2025.





SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

autorização do Comitê de Contratações, assim, sugere-se que os autos sejam instruídos com a referida documentação.

A respeito do tratamento diferenciado e simplificado para as **microempresas (ME's) e empresas de pequeno porte (EPP's)**, o item 2.8 do Termo de Referência prevê a aplicação do tratamento diferenciado previsto no inciso I, do art. 48 da Lei Complementar nº 123/2006 para os itens 17 a 22, podendo a licitação ser exclusiva para ME's e EPP's nos casos em que o valor estimado do item se encontre abaixo de R\$ 80.000,00. De outro norte, para os grupos 1, 2 e 3 e para os itens 15 e 16, o item 2.8.2 prevê óbice à referida exclusividade, sob os seguintes fundamentos (doc. nº 00100.153278/2025-17, fl. 15):

2.8.2.1. A não aplicação do tratamento diferenciado previsto no art. 48 da Lei Complementar nº 123/2006 se deve a algumas empresas especializadas e experimentadas neste tipo de demanda não se enquadram na categoria de ME e EPP e seriam impedidas de concorrer, o que comprometeria consideravelmente a qualidade do objeto final. 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.

2.8.2.2. Em experiência passada recente (Pregão 96/2018), por ter sido adotada a participação exclusiva de ME/EPP, alguns fabricantes tradicionais foram impedidos de participar do Pregão, o que foi prejudicial à Casa e ao erário, já que esses fabricantes possuíam as melhores cadeiras a preços competitivos para uma aquisição que ultrapassa 1 milhão de reais. Para piorar a situação, nenhum desses fabricantes reputáveis possuíam representantes ME/EPP em Brasília, o que teria lhes dado acesso ao certame. Isso ocorre porque em Brasília a maioria das licitações são de grande porte para atender órgãos em todo o País, tornando lógica a escolha dos fabricantes de participarem dos Pregões eles mesmos, e não seus representantes, para oferecer o preço mais competitivo possível. Assim, na aquisição em tela, por



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

constar móveis e cadeiras, foi detectada a necessidade de não aplicar o tratamento diferenciado.

2.8.2.3. Além disso, em que pese haver itens/grupos com valor estimado acima de R\$ 80.000,00, é inadequada a destinação de percentual para ME e EPP, haja vista que os bens deverão compor o espaço funcional legislativo e administrativo e necessitam de padronização de cores, textura e acabamento, sendo imperioso o fornecimento pela mesma empresa, conforme justificado no item 2.5 deste TR.

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

Dito isso, de acordo com a área técnica, a baixa complexidade dos bens pretendidos afastaria a exigência de **qualificação técnica** das licitantes (item 3.1.2 do TR).

Em relação à definição das exigências de qualificação econômico-financeira, observe-se o teor dos artigos 69 e 70, ambos da Lei nº 14.133/2021:

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 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.





SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

§ 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.

Art. 70. A documentação referida neste Capítulo poderá ser:

I - apresentada em original, por cópia ou por qualquer outro meio expressamente admitido pela Administração;

II - substituída por registro cadastral emitido por órgão ou entidade pública, desde que previsto no edital e que o registro tenha sido feito em obediência ao disposto nesta Lei;

III - **dispensada, total ou parcialmente, nas contratações para entrega imediata**, nas contratações em valores inferiores a 1/4 (um quarto) do limite para dispensa de licitação para compras em geral e nas contratações de produto para pesquisa e desenvolvimento até o valor de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais).

Parágrafo único. As empresas estrangeiras que não funcionem no País deverão apresentar documentos



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

equivalentes, na forma de regulamento emitido pelo Poder Executivo federal.

DESTACOU-SE

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

3.1.4.3. 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.

Nesse sentido, observa-se que a exigência contida no ato convocatório sob análise está em conformidade com as disposições legais que regem a matéria e se mostra compatível com o objeto da contratação pleiteada, não representando restrição à competitividade (CAPÍTULO XII – item 12.3.1 do Edital). Ademais, percebe-se que o edital arrola como documento de habilitação econômico-financeira a apresentação de Certidão Negativa de Falência para todos os itens.

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, 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

Núcleo de Processos de Contratações

previstos no §2º do art. 8º ou no inciso XI do art. 32 da Lei nº 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.

DESTACOU-SE

Embora indicados no item 5.1 do TR, carece a designação formal de gestores do contrato, o que deverá ser observado, conforme art. 9º, inciso IX, da Política de Contratações do Senado Federal.

No que tange ao **procedimento**, algumas providências precisam ser adotadas preliminarmente à deflagração da fase externa da licitação: **a)** aprovação do termo de referência pela autoridade competente (inciso IV, art. 9º da PCSF e art. 24 do ADG nº 14/2022) e **b)** confirmação da disponibilidade orçamentária e emissão do pré-empenho para fazer face à despesa com a contratação (art. 23 e 86 do ADG nº 14/2022 c/c art. 5º e inciso I do art. 13 da PCSF); **c)** autorização para a realização da despesa (inciso III, art. 9º e inciso II, art. 13 da PCSF); e **d)** a autorização para a deflagração do certame (inciso V, art. 9º, Anexo V da PCSF).

Em relação à formalização do ajuste, é possível observar, com base na análise do item 4.1.1. do Termo de Referência (doc. nº 00100.153278/2025-17), que a formalização será realizada por meio de





SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

nota de empenho para o grupo 2 e itens 17, 19 a 22, em substituição ao termo de contrato, conforme estipulado no inciso II, do parágrafo único, do artigo 9º, do Anexo III, do ADG nº 14/202219⁶. Esse procedimento mostra-se juridicamente viável, uma vez que o caso em tela trata de compra com entrega imediata, cujo prazo de entrega é inferior a 30 dias contados da ordem de fornecimento. Assim, a pretensa contratação, nos termos em que se encontra, enquadra-se na exceção prevista no inciso II, do artigo 95, da Lei nº 14.133/2021.

Já para os grupos 1 e 3 e para os itens 15, 16 e 18, a formalização se dará por meio de contrato, conforme regra estabelecida no artigo 95 da Lei nº 14.133/2021. Quanto à minuta de contrato, esta segue o padrão adotado pelo Senado Federal, com as cláusulas necessárias exigidas pelo artigo 92 da Lei de Licitações.

Em relação ao **instrumento convocatório** (doc. nº 00100.154688/2025-85), atualizado conforme as alterações finais sugeridas pela COPEL, verifica-se que sua redação guarda consentâneo com a legislação de regência e com os modelos usualmente utilizados nesta Casa Legislativa, sendo compatível com outros textos já aprovados por esta Advocacia.

3. DAS CONCLUSÕES

Diante do exposto, observadas as recomendações apontadas neste parecer e ressalvada eventual impropriedade de ordem

⁶ Parágrafo único. O instrumento contratual será obrigatório, nos termos do art. 95 da Lei nº 14.133, de 2021, **salvo se:** (...)

II - a contratação objetivar uma compra com **entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras**, inclusive quanto a assistência técnica, independentemente de seu valor.

