



SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

PARECER Nº 629/2025-ADVOSF
Processo nº 00200.017757/2024-61

Minuta de Edital de Pregão Eletrônico. Registro de Preços. Menor preço global. Objeto. Aquisição de chapas digitais térmicas negativas sem processamento químico, e produto auxiliar para utilização de impressão Offset da Secretaria de Editoração e Publicações do Senado Federal (SEGRAF). Análise jurídica. Recomendações.

I – RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo encaminhado a esta Advocacia para análise da regularidade jurídica de minuta de edital constante do documento nº 00100.146690/2025-81, acerca da realização de procedimento licitatório na modalidade pregão, sob a forma eletrônica, para o registro de preços, do tipo menor preço global, destinado à aquisição de chapas digitais térmicas negativas sem processamento químico e produto auxiliar para utilização de impressão *Offset* da Secretaria de Editoração e Publicações (SEGRAF) do Senado Federal.

Foi realizado pregão anterior (Pregão Eletrônico nº 90041/2025) para a aquisição das chapas, o qual restou fracassado, não resultando em proposta válida para atender às especificações técnicas





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

exigidas, conforme documento nº 00100.089478/2025-17.

Consta no documento nº 00100.090683/2025-17 o resultado do Pregão Eletrônico nº 90041/2025 como fracassado, devidamente homologado pela Diretoria-Geral.

Diante desse insucesso, foi conduzida nova pesquisa de preços junto ao mercado e a órgãos da Administração Pública, a fim de assegurar a obtenção de parâmetros atualizados e compatíveis com as necessidades da SEGRAF (doc. nº 00100.133010/2025-69 e 00100.134241/2025-90).

Demais documentos instruem os autos, como:

- i. Documento de Formalização de Demanda (doc. nº 00100.171397/2024-71);
- ii. Solicitação de Contratação e Versão Preliminar do Mapa de Risco (doc. nº 00100.171399/2024-60);
- iii. Planejamento Orçamentário e notícia da aprovação da contratação pelo Comitê de Contratações (doc. nº 00100.171400/2024-56 e 00100.171401/2024-09);
- iv. Estudo Técnico Preliminar (doc. nº 00100.171398/2024-15);
- v. Pesquisa de Preços e Planilha Estimativa de Despesas (doc. nº 00100.133010/2025-69 e 00100.134241/2025-90), ratificada pela COCVAP no documento nº 00100.134429/2025-38);
- vi. Análise preliminar da COPEL com recomendações (doc. nº 00100.139600/2025-03);
- vii. Termo de Referência Definitivo (doc. nº 00100.143944/2025-17);
- viii. Manifestação do órgão técnico acerca das recomendações da COPEL (doc. nº 00100.143938/2025-51);





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

- ix. Última versão do Edital (doc. nº 00100.146690/2025-81).

O feito, assim instruído, vem ao exame desta Advocacia (doc. nº 00100.146706/2025-55), para que este órgão jurídico-consultivo realize o exame da regularidade jurídica da licitação proposta, em atendimento ao que determina o art. 53 da Lei nº 14.133/2021, bem assim o art. 22 do Ato da Diretoria-Geral nº 14/2022.

II – ANÁLISE

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

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

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





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

Feita a ressalva, passa-se à análise estritamente jurídica do presente processo.

1.1. Quanto ao **diploma legal** que rege a presente análise, consta da minuta referência à Lei nº 14.133/2021 e legislação correlata. No âmbito do Senado Federal, foi editado o Ato da Diretoria-Geral nº 14/2022, dispondo acerca das atribuições e procedimentos de licitações e contratos administrativos no âmbito do Senado Federal, adequando-se a regulamentação interna ao disposto na nova lei de licitações (Lei nº 14.133/2021).

Cabível, então, o 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 nº 14.133/2021, assim redigido no que ora interessa, e no art. 22 do ADG n. 14/2022, *verbis*:

Lei nº 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;





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

ADG nº 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 nº 14.133, de 2021.

Com esse introito, passa-se à análise do preenchimento dos requisitos necessários à regularidade da minuta de edital da licitação pretendida, na forma do artigo 18 da Lei nº 14.133/2021.

2. Do Objeto:

2.1. A princípio, destaca-se que o pregão é uma modalidade de licitação obrigatória para a aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto (artigo 6º, XLI, da Lei nº 14.133/2021).

Ao caso em questão, a presente análise irá se debruçar sobre a compra pelo critério de menor preço. Nessa toada, a Lei nº 14.133/2021 estabelece:

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

(...)

*XIII - **bens e serviços comuns**: aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado;*

(...)

Art. 29. A concorrência e o pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o art. 17 desta Lei, adotando-se o pregão sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.

Parágrafo único. O pregão não se aplica às contratações de





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços de engenharia de que trata a alínea “a” do inciso XXI do caput do art. 6º desta Lei.

[grifou-se]

De tal modo, o significado da expressão “bens e serviços comuns” compõe-se de dois elementos: (a) padrão de desempenho e de qualidade do bem ou serviço objetivamente definido pelo edital; e (b) definição por meio de especificações usuais no mercado.

2.2. A licitação em testilha objetiva a aquisição de chapas digitais térmicas negativas sem processamento químico, e produto auxiliar para utilização de impressão *Offset* da Secretaria de Editoração e Publicações (SEGRAF) do Senado Federal.

Os objetos almejados visam à aquisição de bens que são utilizados na prática rotineira do órgão solicitante.

Quanto à caracterização dos bens como comuns e usuais no caso em apreço, destaca-se o informado pela SEGRAF no item 1.2.3 do Termo de Referência (doc. nº 00100.143944/2025-17):

“Considera-se, ainda, que as especificações exigidas neste Termo de Referência para o objeto da contratação são aquelas estritamente necessárias para garantir o atendimento do interesse da Administração, sem comprometer de forma injustificada a competitividade do certame, uma vez que contemplam produtos de, no mínimo, quatro fabricantes distintos, favorecendo, assim, a competição no certame. A tecnologia “digital térmica”, a “sensibilidade espectral” e a “resolução” definidas nas especificações são as compatíveis com os equipamentos de gravação de chapas (CTP – Computer to plate) da SEGRAF.”

Nessa ordem de ideias, é relevante reconhecer que a avaliação de quão usuais no mercado são as especificações de





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

determinado bem ou serviço dependem de uma avaliação subjetiva dos agentes administrativos, o que dependerá de suas experiências, vivências e atividades.

Como norte interpretativo para o enquadramento de determinados bens como comuns, sugere a doutrina de Joel de Menezes Niebuhr avaliar o quão usual o bem ou serviço é no mercado¹.

Nesse sentido, afirma o autor que:

O mercado diz respeito a tudo que é posto à disposição dos consumidores. Porém, não existe um único mercado. Os mercados variam de acordo com o lugar, com a natureza das atividades ou dos bens nele comercializados e em razão de outros fatores. E a questão é que determinado bem ou serviço pode ser usual em dado mercado e não ser noutro. Agrega-se que quem avalia se bem ou serviço é usual ou não no mercado ou em mercado específico são os agentes administrativos, que o farão de conformidade com as suas experiências, suas vivências e suas atividades.

[...]

Nesse espaço de imprecisão deve prevalecer a decisão do agente administrativo, que, não se pode supor o contrário, quer o melhor para o interesse público. Até mesmo em decorrência da presunção de legitimidade dos atos administrativos, é imperativo que, nessas situações que admitem grau de subjetividade, a escolha dos agentes administrativos presuma-se correta. (destaques acrescentados)

De fato, os bens objeto da futura licitação foram minuciosamente definidos, de forma detalhada e objetiva, conforme as

¹ NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação pública e contrato administrativo* – 5. ed. – Belo Horizonte: Fórum, páginas 567-568.





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

especificações técnicas constantes do Anexo I ao TR (doc. nº 00100.143944/2025-17), reproduzidas na minuta de edital.

Ademais, a nova pesquisa de preços (doc. nº 00100.133010/2025-69), realizada em virtude do resultado fracassado do Pregão Eletrônico 90041/2025 (doc. nº 00100.133010/2025-69 e 00100.134241/2025-90), obteve resultados em diversos órgãos governamentais, além de contratações anteriores dos mesmos itens no âmbito do Senado. Trata-se, à vista da descrição da situação atual contida no item 1.2.1. do TR (doc. nº 00100.143944/2025-17), de *“reposição de estoque para o pronto atendimento às necessidades do processo de impressão da Secretaria de Editoração e Publicações – SEGRAF, do Senado Federal”*.

Portanto, depreende-se que a Administração Senatorial descreveu o objeto da licitação de modo objetivo, estabelecendo o padrão de qualidade por ela desejado (vide o Anexo 1 do Termo de Referência, que contém as Especificações Técnicas do objeto almejado – doc. nº 00100.143944/2025-17).

Vê-se que **a escolha do Pregão Eletrônico como modalidade de licitação foi adequada**, pois o objeto a ser contratado foi qualificado como comum pela unidade técnica (art. 6º, XIII, e art. 29 da Lei nº 14.133/2021 c/c art. 27 do ADG nº 14/2022).

2.3. No caso, verifica-se que a Administração indiciou a adoção do Sistema de Registro de Preços ao presente caso no item 2.3. do TR:

2.3.2. Justifica-se o Sistema de Registro de Preços pela possibilidade de adquirir os insumos conforme necessário,





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

ajustando os acionamentos das Atas de Registro de Preço à demanda de produção que for solicitada à SEGRAF ao longo do ano, evitando que os itens da presente licitação percam sua validade (a) em decorrência da imprevisibilidade da demanda (b).

(a) Restrições técnicas, que prejudicam grandes estoques: A chapa offset possui uma camada química, responsável por gerar o grafismo a ser impresso, que é muito sensível. Com o passar do tempo, mesmo devidamente estocada, essa camada se enrijece gradualmente. Esse enrijecimento interfere no processo de revelação, deixando-o mais lento. Quanto mais antiga a chapa, mais tempo ela demora para revelar e, em alguns casos, é preciso usar químicos para que ela se torne viável. Isso, além de atrasar o processo de impressão, também o onera. Uma compra por meio de contrato, com vistas a atender a demanda anual, faz com que as chapas percam a sua eficiência ao longo deste período. Ao passo que, a flexibilidade de acionamentos gerada pela adoção do Sistema de Registro de Preços permitirá à SEGRAF não só se ajustar aos cenários, conforme as demandas se apresentem, mas também possuir um estoque com chapas novas.

(b) Imprevisibilidade da demanda: A demanda de impressão do parque gráfico é flutuante e por isto existe uma imprevisibilidade quanto ao uso das chapas. Esta realidade pode ser constatada nos gráficos a seguir. Estes dados foram retirados do sistema Galileu, que gera relatórios conforme consultas feitas ao SPALM.

Conforme cediço, o procedimento do sistema de registro de preços é de adoção facultativa para as contratações públicas, conforme preconiza o artigo 82, § 5º, da Lei nº 14.133/2021, *in verbis*:

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

(...)

§ 5º O sistema de registro de preços poderá ser usado para a contratação de bens e serviços, inclusive de obras e serviços de engenharia, observadas as seguintes condições: (grifou-se)

Contudo, sobreleva ressaltar que o SRP, em princípio, conflita com o critério de adjudicação por preço global. De acordo com a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, ainda sob a égide da Lei





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

nº 8.666/1993, mas inteiramente aplicável ao caso ora em comento:

Em licitações para registro de preços, é obrigatória a adjudicação por item como regra geral, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes e a seleção das propostas mais vantajosas.

A adjudicação por preço global é medida excepcional que precisa ser devidamente justificada, além de ser incompatível com a aquisição futura por itens. (Acórdão 757/2015 – Plenário | Relator: Bruno Dantas).

Nessa mesma linha, o TCU entende que:

Afronta os princípios da razoabilidade e da finalidade a utilização, pelo órgão gerenciador, do sistema de registro de preços para realização de contratação única e integral do objeto registrado, ocasionando a extinção da ata na primeira contratação.

Atenta contra os princípios da razoabilidade e da finalidade o ente público ("órgão gerenciador", nos termos do art. 1º, parágrafo único, III, do Decreto Federal nº 3.931/2001) valer-se do sistema de registro de preços para celebrar contrato com objeto absolutamente idêntico ao da ata que lhe deu origem, isto é, constituir uma ata de registro de preços para simplesmente firmar contrato pela totalidade do valor da ata. Não se pode aceitar aqui o argumento de que, nesse caso, a ata ainda teria utilidade para os "caronas", uma vez que sua finalidade precípua - sua razão maior de ser - é o atendimento às necessidades do "gerenciador" e dos eventuais "participantes" (art. 2º, III, do Decreto Federal nº 3.931/2001). (Acórdão 1443/2015 - Plenário | Relator: Vital do Rêgo).

Isso porque, “a utilização do Sistema de Registro de Preços é adequada em situações em que a demanda é incerta, seja em relação a sua ocorrência, seja no que concerne à quantidade de bens a ser demandada”. Ademais,

“É inadequada a utilização do sistema de registro de preços quando: (i) as peculiaridades do objeto a ser executado e sua localização indiquem que só será possível uma única contratação ou (ii) quando não for possível a contratação de itens isolados em decorrência da indivisibilidade das partes que compõem o objeto,



SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

a exemplo de serviços de realização de eventos.” (Acórdão 2197/2015 - Plenário | Relator: Benjamin Zymler).

Referido entendimento foi incorporado à nova Lei de Licitações, conforme se observa do disposto nos parágrafos primeiro e segundo do artigo 82 do citado diploma:

§ 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 deverá 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.

Portanto, mesmo que as contratações anteriores do objeto ora pretendido tenham se dado mediante utilização do Sistema de Registro de Preços², com adoção do critério de adjudicação global, impende atentar para a jurisprudência da Corte de Contas Federal e a mudança da legislação de regência.

Neste ponto, **destaca-se que a legislação determina a realização de pesquisa de preços para acionamento de itens isolados, como determina o parágrafo segundo do artigo 82 da Lei 14.133/2021**. Isso não alteraria o edital, mas pode impactar a execução

² Ata de Registro de Preços nº 2024/0015, tramitada no bojo do processo nº 00200.018989/2023-56; e Ata de Registro de Preços nº 2023/0018, tramitada no bojo do processo nº 00200.013806/2022-25.





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

da ata de registro de preços e potencialmente afetar a decisão de usar ou não o Sistema de Registro de Preços.

Ademais, dentro das competências conferidas a esta Advocacia, **a princípio, não se vislumbra óbice à realização de procedimento licitatório sob a modalidade pregão, sem adoção do Sistema de Registro de Preços, com vistas a adotar posição de maior segurança para a Administração Senatorial.**

Nessa ordem de ideias, e a partir das ponderações feitas no Parecer 233/2024-ADVOSF, referente ao processo 00200.018989/2023-56, ligado à ATP anterior, o Órgão Técnico justificou:

2.5. ... Por fim, sobre o agrupamento dos itens, a SEGRAF informa que está ciente do caráter excepcional da adjudicação por menor preço por grupo, conforme jurisprudência do TCU, exposta pela ADVOSF em seu parecer, e por meio da qual também é enfatizada a impossibilidade do acionamento de itens isolados do grupo, a não ser daqueles cujos valores unitários tenham sido os menores na licitação. Pode ser evidenciado em contratações pretéritas, porém, que os acionamentos destes itens da SEGRAF foram feitos em conjunto e isto corrobora a impossibilidade de acioná-los separadamente. Sequer é possível fazer uma análise econômica diante da impossibilidade técnica mencionada: a perfeita combinação química entre chapa e limpador. Portanto, devido aos motivos expostos acima, a SEGRAF sugere que seja adotado o sistema de registro de preço com o agrupamento dos itens 1 e 2.

[grifou-se]

O aspecto econômico que justifique o agrupamento de itens como critério de adjudicação pode ser inferido das justificativas constantes dos itens 2.3 e 2.5 do TR (doc. nº 00100.143944/2025-17).





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

Tem-se por formalmente atendido o disposto no parágrafo primeiro do artigo 82 da Lei nº 14.133/2021.

No mais, o pregão segue o rito do procedimento comum previsto no art. 17 da Lei nº 14.133/2021. Por ora, destaca-se o § 2º do art. 17, que estabelece a adoção preferencial da licitação sob a forma eletrônica.

3. Documentos necessários ao processo da contratação:

3.1. De acordo com o artigo 18 da Lei nº 14.133/2021 e o artigo 16, § 1º, do ADG nº 14/2022, a Administração Pública deverá produzir os documentos abaixo durante a fase de planejamento da contratação:

- a) documento para formalização da demanda;
- b) estudo técnico preliminar;
- c) mapa(s) de risco;
- d) termo de referência.

Dito isso, percebe-se que os documentos foram juntados aos autos, conforme relatado.

Embora sejam documentos de natureza essencialmente técnica, cabíveis algumas observações a título de orientação jurídica. Isso porque, conforme leciona a doutrina, a Lei nº 14.133/2021, conforme o seu artigo 53, não exige apenas a apreciação do edital e dos documentos que lhe são anexos. Passa-se a exigir, expressamente, a avaliação de todo o processo licitatório, logo a revisão jurídica de todos





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

os atos praticados na etapa preparatória³.

3.2. Quanto aos **aspectos formais exigidos para a regularidade do procedimento**, observa-se não ter havido, ainda, a **aprovação do Termo de Referência (00100.143944/2025-17) e do Estudo Técnico Preliminar (00100.171398/2024-15)**, incumbindo tal deliberação à DGER, em atendimento ao disposto no artigo 24 do ADG nº 14/2022 e no artigo 9º, inciso IV, Anexo V do RASF:

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

Art. 9º No âmbito das contratações do Senado Federal, compete ao titular da Diretoria-Geral:

(...)

IV – aprovar os Estudos Técnicos Preliminares, os Projetos Básicos, os Termos de Referência, as minutas de edital, os contratos, as atas de registro de preços, os termos aditivos e as demais avenças das contratações do Senado Federal;

Bem como pendente a autorização do procedimento licitatório, que, em razão do valor estimado da contratação (**R\$ 1.617.600,00**), compete à Diretoria-Geral, conforme exige o artigo 9º, inciso IV, do Anexo V do RASF.

3.3. No que diz respeito ao Estudo Técnico Preliminar, a equipe de planejamento deverá se certificar de que ele traz os conteúdos previstos no artigo 18, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, quais sejam:

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





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;

III - requisitos da contratação;

IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;

X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;

XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina. (grifou-se)





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

Por outro lado, o artigo 5º do Anexo II ao ADG nº 14/2021, estabelece que o ETP deverá conter:

- I - informações básicas;*
- II - descrição da necessidade da contratação;*
- III - área requisitante;*
- IV - requisitos da contratação;*
- V - levantamento das soluções disponíveis no mercado para o atendimento à demanda e avaliação circunstanciada de cada uma delas;*
- VI - descrição da solução escolhida, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;*
- VII - estimativas das quantidades para a contratação;*
- VIII - projeção aproximada do valor da contratação;*
- IX - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;*
- X - contratações correlatas ou interdependentes;*
- XI - alinhamento entre a Contratação e o Planejamento;*
- XII - benefícios a serem alcançados com a contratação;*
- XIII - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à adequação do ambiente do órgão e à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;*
- XIV - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;*
- XV - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.*

Eventual não previsão de qualquer dos conteúdos descritos no citado artigo deverá ser devidamente justificada, consoante o parágrafo primeiro do dispositivo:

§ 1º O Estudo Técnico Preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, II, V, VI, VII, VIII, IX e XV do





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

caput deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no caput deste artigo, o Órgão Técnico deverá apresentar as devidas justificativas. (Redação dada pelo Ato da Diretoria-Geral nº 25/2022)

3.4. Com relação ao conteúdo do Termo de Referência, verifica-se que a configuração do modelo de contratação atesta a necessidade de aquisição dos bens, conforme justificativa constante do item 1.2. do TR, em atendimento ao estabelecido no artigo 18, I, da Lei nº 14.133/2021:

“Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;”

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





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

Nesse contexto, em análise eminentemente formal, verifica-se que o termo de referência contemplou todas as exigências contidas nos normativos acima citados.

Nota-se ainda que, embora indicados os gestores do futuro ajuste no item 5.1. do TR, carece a **designação formal dos gestores** pela Diretoria-Geral do Senado Federal, nos moldes do artigo 9º, IX, do Anexo V do RASF.

Trata-se de questão técnica e meritória a ser submetida ao exame e deliberação da autoridade competente para aprovação do TR e para a autorização de realização da licitação.

Concernente ao regime de execução, a presente contratação adotará aquele descrito no item 8 do Termo de Referência. Logo, verifica-se que o TR descreve de maneira exaustiva o modo de cumprimento do contrato objetivado.

Em atendimento à determinação contida alínea "i" do inciso XXIII do artigo 6º da Lei nº 14.133/2021, registre-se a anexação da pesquisa de preços e da planilha estimativa de despesas ao TR (Anexo II), conforme orientado em procedimento anterior (Parecer 223/2024-ADVOSF, ref. processo 00200.018989/2023-56).

No caso presente, vê-se que os objetos demandados provieram de informações da SEGRAF, que externalizou e quantificou suas necessidades de modo objetivo, o que permitiu o conhecimento da totalidade dos itens que necessitam de aquisição.





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

3.5. Noutro eito, o Mapa de Riscos⁴ foi confeccionado com indicação dos requisitos delineados pelo artigo 9º, § 2º, VII, do ADG nº 14/2022, quais sejam:

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

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

Cabe pontuar que o Mapa de Riscos não se confunde com a cláusula de matriz de risco, a qual é considerada como a caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em que se aloca, de forma prévia e acertada, a responsabilidade das partes por possível ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação.

Assim, a idealização e elaboração do Mapa de Riscos não supre a necessidade da Administração Pública, em momento oportuno e caso seja cabível, discutir a matriz de riscos a ser estabelecida no instrumento contratual.

A cláusula de matriz de riscos é, em regra, facultativa para os contratos administrativos. Ao passo que a lei não dispensa a elaboração de mapa de riscos. Inclusive, convém mencionar que o inciso I do artigo 72 da mesma lei exige a análise de riscos para todos os

⁴ 00100.023653/2025-03.





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

processos de contratação direta, inclusive para os que se enquadram nas hipóteses de dispensa provocadas pela baixa repercussão econômica dos contratos, listadas nos incisos I e II do artigo 75, também da Lei nº 14.133/2021.

Sem prejuízo, não se descarta que a exigência de gerenciamento de riscos para toda e qualquer contratação é alvo de críticas por setores doutrinários. Nessa linha, Joel Menezes Niebuhr salienta que:

O exagero salta aos olhos. A crítica, que se formula já a essa altura, é que uma análise de riscos minimamente séria demanda tempo e a mobilização de recursos, especialmente de pessoal. Logo, a análise de riscos deveria ser exigida apenas para as licitações mais vulneráveis e estratégicas, não para todas as licitações, o que representa entrave burocrático muito pesado, claramente desproporcional.

Defende-se, com fundamento no princípio da proporcionalidade, que a Administração Pública e, entre ela, os seus órgãos e entidades possam prescrever normas administrativas que dispensem a análise de riscos para as classes de contratos mais simples ou para aqueles de valores menos expressivos, que naturalmente importam riscos menos elevados. Inclusive, nessa direção, seria possível identificar essas situações na gestão ou análise de risco do metaprocesso de contratação pública de cada órgão ou entidade.⁵

Nessa linha, o artigo 9º, § 2º, do ADG nº 14/2022 apenas exige em seu inciso VII que a solicitação de contratação esteja acompanhada da versão preliminar do Mapa de Riscos.

Por outro lado, os artigos 15 e 16 do ADG nº 14/2022 estabelecem que o Mapa de Riscos somente será atualizado ao final da

⁵ NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação pública e contrato administrativo* – 5. ed. – Belo Horizonte: Fórum, página 487.

