

**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

PARECER Nº 685/2025-ADVOSF
Processo nº 00200.006276/2025-10

Minuta de edital de licitação na modalidade pregão eletrônico, pelo critério de julgamento menor preço por item, destinada à aquisição e renovação de subscrições de licenças Autodesk Architecture, Engineering & Construction Collection para a Secretaria de Tecnologia da Informação do Senado Federal. Análise jurídica. Pela aprovação, com recomendações.

I - RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo encaminhado a esta Advocacia para análise de minuta de edital de pregão eletrônico, pelo critério de julgamento menor preço por item, destinada à aquisição e renovação de subscrições de licenças Autodesk Architecture, Engineering & Construction Collection para a Secretaria de Tecnologia da Informação do Senado Federal, e conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no instrumento convocatório¹.

De início, a Secretaria de Infraestrutura – SINFRA, elaborou o Documento de Formalização da Demanda nº 0055/2025², conforme estabelecido no art. 16, § 1º, inc. I, do Ato da Diretoria-Geral nº 14/2022.

No documento nº 00100.058702/2025-11 consta o Estudo Técnico Preliminar 18-2025.

¹ Minuta de Edital, doc. nº 00100.164625/2025-37.

² Doc. nº 00100.058701/2025-76.



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

A Solicitação de Contratação nº 1940³, no valor de R\$ 1.293.870,00 (um milhão duzentos e noventa e três mil, oitocentos e setenta reais), foi aprovada pelo Comitê de Contratações do Senado Federal, com base no art. 8º, inc. I do RASF⁴. Houve a elaboração da versão preliminar do Mapa de Riscos⁵ e a contratação em tela encontra-se prevista no Plano de Contratações sob o nº 20250266⁶.

A imprescindível pesquisa de preços⁷ foi realizada e consolidada na planilha de estimativa de despesas com valor geral estimado de R\$ 2.078.345,14 (dois milhões, setenta e oito mil, trezentos e quarenta e cinco reais e quatorze centavos). Relativamente à pesquisa em referência, cabe destacar que, nos termos da manifestação do órgão técnico no Despacho nº 54/2025 – SEEATE⁸, o item 3, referente ao Autodesk Collaborate Pro, será retirado da presente contratação, com nova instrução prevista para momento oportuno. Ante a referida alteração, a Coordenação de Controle e Validação de Processos – COCVAP elaborou nova planilha de estimativa de despesas⁹ com valor geral estimado de R\$ 1.128.764,14 (um milhão cento e vinte e oito mil, setecentos e sessenta e quatro reais e quatorze centavos). Por apresentar uma extrapolação do coeficiente de variação do item 1, o órgão técnico apresentou as justificativas¹⁰, conforme determina o § 3º do art. 5º do Capítulo II do Anexo VI do ADG nº 14/2022.

³ Doc. nº 00100.058703/2025-65.

⁴ Doc. nº 00100.201273/2023-46.

⁵ Doc. nº 00100.058703/2025-65, p. 2.

⁶ Doc. nº 00100.058704/2025-18.

⁷ Doc. nº 00100.148536/2025-43 e anexos.

⁸ Doc. nº 00100.149641/2025-08

⁹ Doc. nº 00100.151671/2025-76-1

¹⁰ Doc. nº 00100.148558/2025-11.



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

Sem delonga, foi elaborada a primeira versão do Termo de Referência¹¹ e o feito foi encaminhado à Coordenação de Controle e Validação de Processos – COCVAP para apreciação. Esta, por sua vez, ratificou a pesquisa, com validade até 17/02/2026, e determinou a continuidade da instrução processual¹².

Assim, os autos foram remetidos à Coordenação de Apoio Técnico a Contratações – COATC, que elaborou a versão inicial da minuta de edital¹³. Antes de submeter a referida minuta à análise do órgão técnico, todavia, determinou-se o encaminhamento dos autos à Coordenação de Processamento Externo de Licitações – COPEL para apreciação¹⁴. Esta, por sua vez, sugeriu a realização de alguns ajustes à minuta de edital e ao termo de referência¹⁵.

Em seguida, os autos foram encaminhados ao órgão técnico¹⁶, que se manifestou quanto às questões suscitadas pela COATC e pela COPEL. Logo em sequência, providenciou as devidas adequações do Termo de Referência, redigindo-se, portanto, a versão final de seu texto¹⁷.

À guisa de arremate, procedeu-se à elaboração da versão final da minuta do edital¹⁸, ora encaminhada a esta Advocacia para a realização da necessária análise jurídica¹⁹.

¹¹ Doc. nº 00100.149153/2025-92.

¹² Doc. nº 00100.151671/2025-76.

¹³ Doc. nº 00100.159709/2025-59.

¹⁴ Ofício nº 648/2025-COATC/SADCON, doc. nº 00100.159789/2025-42.

¹⁵ Doc. nº 00100.162417/2025-01.

¹⁶ Ofício nº 657/2025-COATC/SADCON, doc. nº 00100.162588/2025-22

¹⁷ Doc. nº 00100.163177/2025-54.

¹⁸ Minuta de Edital, doc. nº 00100.164625/2025-37.

¹⁹ Ofício nº 666/2025-COATC/SADCON, doc. nº 00100.164632/2025-39.





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

II - ANÁLISE

1. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme 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.

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, de 2022, dispondo acerca das atribuições e procedimentos de





SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

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;

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.



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

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, 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 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]



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

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 e renovação de subscrições de licenças Autodesk Architecture, Engineering & Construction Collection para a Secretaria de Tecnologia da Informação do Senado Federal.

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

Quanto à caracterização dos bens como comuns e usuais no caso em apreço, ressalta-se o disposto pelo Prodasen no item 2.2.1 do Termo de Referência: “Será adotada a modalidade ‘Pregão’ para a aquisição do objeto deste Termo de Referência, em razão de o objeto da presente contratação poder ser classificado como comum, pois os padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado, consoante preceituam o art. 6º, incisos XIII e XLI; e art. 29 da Lei nº 14.133/2021”.

Ademais, o Órgão Técnico consignou não ser viável incluir esta contratação em conjunto com outras em curso ou programadas na Casa, como item autônomo, em razão da diversidade do objeto a ser contratado em comparação com os demais.

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 mercado²⁰.

Nesse sentido, afirma o autor que:

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

[...]

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

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

²⁰ 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 00100.163177/2025-54), reproduzidas na minuta de edital.

Ademais, a pesquisa de preços (doc. nº 00100.148536/2025-43) 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 00100.163177/2025-54), de softwares que *“são utilizados para o projeto, a análise e o monitoramento da rede sem fio, sendo que ambos requerem arquivos no formato .DWG, nativo do Autocad, para viabilizar a visualização detalhada de plantas arquitetônicas. Esses arquivos são fundamentais para a definição e otimização da distribuição dos Access Points (APs), garantindo cobertura adequada, minimização de interferências e melhor aproveitamento dos recursos de rede”*.

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 00100.163177/2025-54).

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 indicou que o Sistema de Registro de Preços não será adotado no item 2.3.2 do TR:



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

2.3.2. A não adoção do Sistema de Registro de Preços se dá em virtude do bem não ter suas entregas parceladas, não possuir necessidade de contratações frequentes, não ser remunerado por unidade de medida ou em regime de tarefa, não ser para atendimento de mais de um órgão ou entidade, ou então a programas de governo, e tem seu quantitativo previamente conhecido.

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)

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:



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

- 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 os atos praticados na etapa preparatória²¹.

3.2. Quanto aos **aspectos formais exigidos para a regularidade do procedimento**, observa-se não ter havido, ainda, a **aprovação do Termo de Referência (00100.163177/2025-54) e do Estudo Técnico Preliminar (00100.058702/2025-11)**, 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.

²¹ NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação pública e contrato administrativo – 5. ed. – Belo Horizonte: Fórum, página 495.



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

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\$ 1.128.764,14**), compete à Diretora-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:

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





SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

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)

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;





SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

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 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 contratação 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:



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

“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).

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 Diretora-Geral do Senado Federal, nos moldes do artigo 9º, IX, do Anexo V do RASF.



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

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 SINFRA, que externalizou e quantificou suas necessidades de modo objetivo, o que permitiu o conhecimento da totalidade dos itens que necessitam de aquisição.

3.5. Noutro eixo, o Mapa de Riscos²² 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;

²² 00100.163177/2025-54, pg 21-22.



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

c) ação preventiva e unidade administrativa responsável pela ação;

d) ação de contingência e unidade administrativa responsável pela ação;

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

4.1. Em relação à **pesquisa de preços**, consolidada na Planilha Estimativa de Despesas, verifica-se que a sua realização está dentro dos parâmetros normativos estabelecidos (documento 00100.148536/2025-43 e 00100.151671/2025-76-1).

O artigo 23 da Lei nº 14.133/2021 prescreve as regras sobre como alcançar o orçamento estimado, ou seja, como realizar pesquisa de preços cujo resultado é o orçamento estimado pela Administração Pública.

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;

IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

Dessa forma, o artigo 23 da Lei nº 14.133/2021 define os critérios para a pesquisa sem estabelecer qualquer ordem ou prioridade entre eles.

Sobre o ponto, o PRODASEN (doc. nº 00100.148536/2025-43) encontrou diversas contratações de objetos similares no banco de pesquisas público, além de referenciar a contratação anterior dos mesmos objetos nesta Casa de Leis, por ocasião do Contrato nº 2024/0023, concretizado no bojo do processo nº 00200.013473/2022-34. Nesse diapasão, o OT respeitou a jurisprudência da Corte Federal de Contas.

Outrossim, consta dos autos a ratificação da pesquisa de preços pela SADCON²³, nos termos do artigo 18, § 3º, 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

²³ 00100.151671/2025-76



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

do Anexo VI deste Ato, bem como os entendimentos jurisprudenciais aplicáveis e adequados às circunstâncias do caso concreto.

5. Análise do instrumento convocatório:

5.1. Em relação ao **instrumento convocatório** (doc. nº 00100.163177/2025-54), verifica-se que a minuta guarda pertinência com a legislação de regência e segue o padrão adotado pelo Senado Federal, com as cláusulas necessárias exigidas pelo art. 92 da Lei nº 14.133/2021.

Nessa senda, o artigo 25 da Lei nº 14.133/2021, aplicável ao pregão, determina o que deve constar obrigatoriamente nos editais de licitação, tais como: o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.

5.2. No que tange à **preferência às microempresas e empresas de pequeno porte**, verifica-se que o item 2.7.2. do TR (doc. nº 00100.163177/2025-54) contém a seguinte justificativa para a inaplicabilidade do tratamento diferenciado às ME e EPP:

A não aplicação do tratamento diferenciado previsto no art. 48 da Lei Complementar nº 123/2006 decorre do fato de que política interna da fabricante, Autodesk, determina expressamente que a aquisição de licenças ocorra exclusivamente por meio de suas revendas autorizadas. O descumprimento dessa orientação pode acarretar problemas de suporte e a descontinuação dos serviços, conforme registrado na carta vinculada ao NUP 00100.143476/2025-72. Entre as revendas autorizadas, não há empresas enquadradas como ME ou EPP.





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

Nessa linha, o inciso III do artigo 49 da Lei Complementar nº 123/2006 autoriza a não aplicação do tratamento diferenciado e simplificado nas hipóteses em que ele *“não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado”*.

Conforme cediço, o primeiro objetivo do procedimento licitatório é assegurar a seleção da proposta mais vantajosa. Além disso, em doutrina, é possível colher parâmetros mais objetivos para analisar o que *“não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado”*.

5.3 O critério de adjudicação utilizado foi por menor preço por item, o que atende ao disposto na Súmula nº 247 do Tribunal de Contas da União²⁴.

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

²⁴ 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.

