

**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

**PARECER Nº 204/2025-ADVOSF**

Processo nº 00200.021606/2024-16

*Proposta de licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, do tipo maior desconto por item que resulte na maior oferta, destinada à alienação de aparas de papéis branco, mistos e chapas de alumínio usadas, com a devida retirada dos materiais alienados das dependências do Senado Federal. Conferência de minuta de edital. Observações.*

**I - RELATÓRIO**

Vêm a esta Advocacia os autos do processo em referência, a teor do que dispõe o art. 53 da Lei nº 14.133/2021 e o art. 22 do Ato da Diretoria-Geral nº 14/2022, a fim de que seja analisada a minuta de edital de pregão eletrônico constante do documento nº 00100.040248/2025-41.

O procedimento licitatório proposto destina-se a viabilizar a alienação de aparas de papéis branco, mistos e chapas de alumínio, com a devida retirada dos materiais alienados das dependências do Senado Federal.

Observa-se que não constam dos autos os respectivos “Documento de Formalização de Demanda” e “Mapa de Riscos”, nem a comprovação de que a contratação pretendida tenha sido aprovada pelo Comitê de Contratações do Senado Federal.



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

O Estudo Técnico Preliminar e o Termo de Referência que serviram de base para a elaboração da minuta de edital em apreço constam dos documentos nºs 00100.027633/2025-01 e 00100.038581/2025-91.

De acordo com o que consta do Termo de Referência logo acima mencionado, a licitação pretendida destina-se a viabilizar a alienação de materiais inservíveis para a Administração, resultantes de sobra do processo industrial gráfico, incluindo aparas de papeis, chapas de alumínio usadas e todo papel descartado pelo Senado Federal que, após sua utilização, não têm serventia para o Senado Federal. A alienação pretendida, portanto, é necessária, sobretudo porque esta Casa não dispõe de área disponível para o depósito do grande volume de material inservível produzido no processo industrial gráfico.

Segundo o órgão técnico demandante (SEGRAF), os quantitativos de materiais a serem alienados correspondem à real necessidade de eliminação da administração, tendo sido considerado o histórico do volume de produção de materiais inservíveis produzidos nos últimos anos.

De acordo com o que consta no citado Termo de Referência, objetivo da contratação proposta é viabilizar a destinação adequada para as sobras resultantes do processo industrial gráfico, bem como de todo o volume de papeis descartados pelas unidades administrativas e legislativas do Senado Federal, liberando as áreas de depósito e gerando receita para os cofres públicos.

Atualmente, a alienação dos materiais inservíveis em tela está coberta pelo Contrato nº 48/2020, celebrado com a empresa CAPITAL



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

Indústria e Comércio de Produtos Recicláveis Ltda., cuja vigência expirará definitivamente em 09/07/2025.

A Secretaria de Editoração e Publicações - SEGRAF, órgão técnico responsável pela elaboração do aludido Termo de Referência, ressalta, ainda, que todos os itens que integram o objeto da licitação sugerida podem ser classificados como de natureza comum, pois os padrões de desempenho e qualidade esperados podem ser objetivamente definidos por meio de especificações usuais de mercado, consoante preceituam o art. 6º, incisos XIII e XLI; e art. 29 da Lei nº 14.133/2021.

Aquele órgão recomendou, então, que a contratação proposta seja viabilizada por meio de licitação na modalidade “Pregão Eletrônico”, sob o critério de julgamento e adjudicação por itens, do tipo “MAIOR DESCONTO”, a partir de uma fórmula que converterá em melhor oferta o maior desconto ofertado por cada item licitado.

O órgão técnico salientou que a contratação pretendida, por ter quantitativos, métodos e prazos de execução previamente definidos são incompatíveis com o Sistema de Registro de Preços. E mais, que a exigência de amostra é incompatível com o modelo de contratação, pois não se trata de fornecimento de bens para a Administração, mas sim de alienação de bens inservíveis dessa a terceiros.

Também foi sugerida a proibição de participação de consórcios no certame que vier a ser deflagrado, tendo em vista que a complexidade e o vulto do objeto a ser contratado não recomendam a participação de empresas na forma de consórcio, uma vez que há uma multiplicidade de empresas no mercado em condições de executar satisfatoriamente os serviços pretendidos de forma isolada.



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

Assim, a possibilidade de participação de consórcios poderia limitar a competitividade do certame e, diante do caso concreto versado nos autos, teria o condão de apenas aumentar os custos administrativos para o Senado Federal. Registre-se, também, que foi sugerida pelo órgão técnico a vedação à subcontratação de qualquer parcela do objeto.

Quanto ao tratamento diferenciado previsto no art. 48 da Lei Complementar nº 123/2006, foi recomendado que na realização do certame contemple o tratamento diferenciado devido às microempresas e empresas de pequeno porte, tal como previsto no art. 48, inciso I, da Lei Complementar nº 123/2006 apenas para a licitante do item 2, cujo valor total estimado por ano ficou abaixo do patamar de R\$ 80.000,00. Já em relação ao item, cuja estimativa de preço total anual está acima do mencionado valor, tal previsão não será possível. Quanto aos benefícios devidos às micro e pequenas empresas previstos no art. 48, incisos II e III, também não serão contemplados na licitação proposta, tendo em vista a natureza indivisível dos itens 1 e 2 a serem licitados.

Conforme ainda consta do mencionado Termo de Referência, deverá ser exigida das futuras contratadas a apresentação de garantia contratual, conforme prevista no art. 96 da Lei nº 14.133/2021, uma vez que a contratação pretendida não se encaixa em quaisquer das hipóteses previstas no § 2º, do art. 18, do Anexo III, do Ato da Diretoria-Geral nº 14/2022.

Foi em empreendida pesquisa de preços para se avaliar o valor de mercado para a alienação dos materiais inservíveis objeto da licitação pretendida, cujas estimativas totais obtidas para os totais dos quantitativos referentes aos itens 1 e 2 ficaram respectivamente na ordem de R\$ 124.200,00 (cento e vinte e quatro mil e duzentos reais) e R\$ 49.331,20



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

(quarenta e nove mil, trezentos e trinta e um reais e vinte centavos). Também constam dos autos o respectivo relatório do procedimento realizado, bem assim as justificativas para a não obtenção do mínimo de amostras para o item 1 e para os coeficientes de variação superiores a 25% entre as amostras coletadas para item 2 (ver documentos nºs 00100.233063/2024-06, 00100.006654/2025-85, 00100.006660/2025-32-4, 00100.006660/2025-32-5, 00100.006660/2025-32-6, e 00100.009529/2025-27).

Todos os documentos que embasem a pesquisa de preços realizada e o seu resultado foram analisados pela Coordenação de Controle e Validação de Processos da Secretaria de Administração de Contratações da SADCON, que ratificou todo o procedimento realizado e atestou sua conformidade em relação aos requisitos legais e regulamentares a ele aplicáveis (documento nº 00100.010926/2025-41).

Não constam dos autos a cópia da Portaria da Diretoria-Geral por meio da qual foram designados os agentes de contratação do Senado Federal e a respectiva equipe de apoio.

A Coordenação de Processamento Externo de Licitações do Senado Federal - COPEL fez a análise do processado até então, incluindo a minuta de edital preliminar elaborada pela COATC/SADCON constante do documento nº 00100.015682/2025-93 e fez 5 (cinco) recomendações (ver os documentos nºs 00100.020375/2025-24 e 00100.020944/2025-31).

As recomendações feitas pela COPEL no documento acima mencionado foram todas atendidas, conforme sugeridas, por meio da apresentação do Estudo Técnico Preliminar nº 72/2024 (documento nº 00100.027633/2025-01) e da última versão do Termo de Referência (documento nº 00100.038581/2025-91), bem assim pelas alterações



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

editais introduzidas por meio da minuta de edital ora em apreço (documento nº 00100.040248/2025-41).

A partir da última versão do Termo de Referência que dá suporte a proposta de licitação sob análise, a Coordenação de Apoio Técnico a Contratações da Secretaria de Administração de Contratações do Senado Federal – COATC/SDCON elaborou a minuta de edital constante do documento nº 00100.040248/2025-41, a qual, por força do que dispõem o art. 53 da Lei nº 14.133/2021 e o art. 22 do ADG nº 14/2022, vêm a esta Advocacia para a devida análise.

## **II - ANÁLISE**

Inicialmente, convém destacar que este órgão jurídico, cuja análise se restringe à legalidade do processo de contratação em tela, não possui competência regulamentar para se manifestar sobre temas estranhos à missão institucional deste órgão ou afetos a outras áreas técnicas, tampouco lhe cabe emitir juízo valorativo sobre situações circunscritas ao âmbito da discricionariedade das respectivas competências administrativas do Senado Federal.

Em um segundo momento, conforme instrução dos autos e expressa referência no preâmbulo da minuta em exame (documento nº 00100.040248/2025-41), a licitação pretendida será regida pela Lei nº 14.133/2021, observadas as disposições do Ato da Diretoria-Geral nº 14, de 2022 (atribuições e procedimentos de licitações e contratos administrativos do Senado Federal), do ADG nº 15/2022 (apuração de infrações e sanções administrativas) e, no que couber, da Instrução Normativa SEGES/ME nº 73, de 30 de setembro de 2022.





**SENADO FEDERAL**  
Advocacia  
Núcleo de Processos de Contratações

**Destaca-se a necessidade de que os autos sejam instruídos com Documento de Formalização de Demanda, Mapa de Risco, comprovação de que a contratação pretendida foi devidamente aprovada pelo Comitê de Contratações do Senado Federal e com a cópia da Portaria da Diretoria-Geral por meio da qual foram designados os agentes de contratação do Senado Federal e a respectiva equipe de apoio.**

O Documento de Formalização de Demanda (DFD) é um documento que formaliza a necessidade de contratação de produtos ou serviços. É um elemento obrigatório em processos de contratação iniciados a partir da Lei 14.133/2021. De acordo com o disposto no art. 12, inciso VII, da Lei nº 14.133/2021, é a partir do documento de formalização de demandas, que o órgão responsável pelo planejamento das contratações poderá, na forma de regulamento, elaborar o plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações sob sua competência, garantindo o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiando a elaboração das respectivas propostas orçamentárias.

De acordo com o regulamento interno para licitações e contratações, ou seja, com o ADG nº 14/2022 (art. 15, § 1º, inciso I), o Documento de Formalização de Demanda é documento essencial em todo processo de contratação no âmbito do Senado Federal, sem distinção entre contratações que possam gerar despesa ou auferir receita. **Nesse ponto, ao contrário do que assevera o órgão técnico, o ajuste na forma proposta não será gratuito, mas sim oneroso, pois ambas as partes contratantes estabelecerão uma relação contratual sinalagmática, baseada na reciprocidade de direitos e obrigações, onde a vantagem de um encontra correspondência no sacrifício do outro.**







**SENADO FEDERAL**  
Advocacia  
Núcleo de Processos de Contratações

De acordo com as definições e conceitos previstos no Anexo I do ADG nº 14/2022, o Documento de Formalização de Demanda é o documento em que se caracteriza uma demanda administrativa a ser atendida por novo processo de contratação, pouco importando se a demanda administrativa gerará despesa ou receita para o Erário.

Quanto à análise dos riscos da contratação em tela, assim considerados como o conteúdo destinado à identificação, à avaliação e ao delineamento das ações de tratamento e monitoramento dos principais riscos que permeiam o procedimento de contratação e seu objeto e tendo por objetivo a prevenção quanto à concretização dos riscos detectados e a mitigação dos impactos a serem suportados pela Administração caso venham a ocorrer, tem-se que os autos carecem de tais estudos.

Embora o **mapa de riscos** não esteja inserido no rol das exigências obrigatórias previstas no art. 5º do Anexo III do ADG nº 14/2022, há recomendação expressa para que seja realizada análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual tanto no art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133/2021 quanto no art. 1º do Anexo III do ADG nº 14/2022, razão pela qual, **caso o órgão técnico entenda realmente desnecessária a elaboração do mapa de riscos correspondente ao empreendimento ora em exame, que justifique sua desnecessidade no respectivo Termo de Referência.**

No que se refere à **prévia autorização do Comitê de Contratações**, o art. 2º do Anexo V do Regulamento Administrativo do Senado Federal estabelece que todas as contratações pertinentes a obras, serviços, aquisições, alienações e locações no âmbito do Senado Federal deverão observar a política de contratações desta Casa, bem como as disposições constitucionais, legais, regulamentares e regimentais vigentes.





**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

Nos termos do art. 8º do Anexo V do Regulamento Administrativo do Senado Federal, compete ao Comitê de Contratações: I - aprovar anualmente o Plano de Contratações do Senado Federal; II - estabelecer prioridades das contratações de acordo com a estratégia organizacional e diretrizes da Comissão Diretora; III - acompanhar a execução do Plano de Contratações do Senado Federal; e IV - decidir sobre alterações no Plano de Contratações do Senado Federal.

**Conforme o disposto nos artigos 8º e 9º, 10 e 11 do ADG nº 14/2022, as demandas que venham a implicar abertura de processos de contratação deverão ser formalizadas pelo órgão demandante por meio da Central de Serviços ou do Sistema Integrado de Contratações do Senado Federal – SENiC, a fim de serem submetidas ao Comitê de Contratações, a quem compete analisá-las e deliberar sobre sua inclusão no Plano de Contratações do Senado Federal.**

E mais, consoante o previsto no art. 17. Do ADG nº 14/2022, na verificação preliminar deverão ser analisados os requisitos formais do processo, em especial a vinculação do processo à respectiva contratação no Plano de Contratações do Senado Federal, por meio do SENiC.

Quanto às informações relativas aos **agentes de contratação** do Senado Federal e a respectiva equipe de apoio designados para a condução do processo licitatório pretendido, tem-se que o princípio da publicidade é inerente aos procedimentos licitatórios, necessário como instrumento de transparência destinado a garantir o controle social sobre as despesas públicas. Atente-se, portanto, ao que preceitua o art. 29 do ADG nº 14/2022, *verbis*:

*Art. 29. A fase externa do processo de licitação pública será conduzida por agente de contratação, ou, nos casos previstos no §2º do art. 8º ou no*



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

*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.*

Sanadas as questões acima, restarão pendentes a adoção dos seguintes procedimentos: a) aprovação do termo de referência; b) autorização para realização do certame na modalidade proposta; e c) a designação dos gestores e fiscais do futuro contrato.

A partir da análise das informações constantes da última versão do Termo de Referência que subjaz a presente proposta de licitação e futura contratação (documento nº 00100.038581/2025-91), verifica-se que o referido documento, sob o ponto de vista formal, foi elaborado de acordo com as diretrizes previstas no art. 13 e no Anexo III do Ato da Diretoria-Geral nº 14/2022, no que tange à questão envolvendo a análise de riscos do empreendimento, nos termos do que acima ficou assinalado.

Em relação à pesquisa de preços (documentos nºs 00100.233063/2024-06, 00100.006654/2025-85, 00100.006660/2025-32-4, 00100.006660/2025-32-5, 00100.006660/2025-32-6, e 00100.009529/2025-27), considerando ter sido ela analisada e ratificada pela SADCON (documento nº 00100.010926/2025-41), nos termos do disposto no art. 18, *caput*, do ADG nº 14/2022, entende-se que não compete a esta Advocacia reanalisar a regularidade do procedimento realizado.



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

Tratando-se de licitação cuja contratação que não gerará despesa para o Senado Federal, mas sim receita para os cofres públicos, não são necessárias informações acerca de disponibilidade orçamentária, conforme dispõe o parágrafo único do art. 23 do ADG 14/2022.

Noutra esteira, registre-se que, conforme preceitua o art. 6º, inciso XLI, da Lei nº 14.133/2021, o pregão é uma modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento seja o de menor preço ou o de maior desconto.

O ADG nº 14/2022, em seu art. 27, § 1º, estabelece que será obrigatória a adoção da modalidade pregão quando o bem ou o serviço for considerado "*comum*", conforme análise empreendida pelo órgão técnico. Já o art. 28, *caput* e § 1º, do mesmo texto normativo logo acima citado preceitua que as licitações no Senado Federal deverão ser realizadas, preferencialmente, na forma eletrônica, utilizando-se o Sistema de Compras do Governo Federal.

Conforme já consagrado na doutrina e no ordenamento jurídico pátrio, bens e serviços comuns são aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital e por meio de especificações usuais no mercado.

Esse também é o conceito adotado pelo Decreto nº 10.024/2019 (Regulamento do Pregão Eletrônico) em seu art. 3º, que define como comuns aqueles bens e serviços cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações reconhecidas e usuais do mercado.

Portanto, o significado da expressão "*bens e serviços comuns*" compõe-se de dois elementos: (a) padrão de desempenho e de qualidade



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

do bem ou serviço objetivamente definido pelo edital; e (b) definição por meio de especificações usuais no mercado.

Consoante consta do Termo de Referência que ampara a presente proposta de licitação, os itens que integram o objeto da licitação proposta caracterizam-se como bens e serviços de natureza comum, pois as especificações e os respectivos padrões de desempenho e de qualidade foram objetivamente definidos por meio de especificações usuais de mercado. Assim, tem-se como acertada a escolha da licitação na modalidade pregão e na forma eletrônica.

O critério de adjudicação das parcelas do objeto em razão da oferta do maior desconto por item e que resultará, após a utilização da fórmula de conversão, na melhor oferta para a Administração, parece atender ao disposto na Súmula nº 247 do Tribunal de Contas da União, no art. 82, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, e no art. 7º, § 6º, do Anexo III do ADG nº 14/2022.

Esse critério de maior desconto (que na verdade se converte em maior oferta) é o que melhor se ajusta ao tipo de contratação (alienação) e se justifica em razão das limitações que o sistema eletrônico de licitação que o Senado Federal enfrenta, pois não estão parametrizados para o critério de melhor oferta. Ademais, além de ser critério o que melhor se adequa à contratação pretendida e que gera maior vantagem para a administração, o seja, o que melhor se alinha aos princípios da economicidade e da vantajosidade que devem nortear as licitações de objeto de natureza comum.

Quanto ao tratamento favorecido devido às microempresas e empresas de pequeno porte, tal como prevê o art. 48 da Lei Complementar nº 123/2006, o item 2 será dirigido exclusivamente às micro e pequenas



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

empresas, nos termos do inciso I do dispositivo legal acima mencionado. Quanto ao item 1, considerando que o valor total estimado para a contratação supera o montante de R\$ 80.000,00, não será possível destiná-lo exclusivamente às micro e pequenas empresas.

Como ambos os itens são considerados individualmente indivisíveis, também não será possível que, na licitação em tela, sejam contemplados os benefícios previstos nos incisos II e III do art. 48 da Lei Complementar nº 123/2006;

Entretanto, incumbe à autoridade competente por aprovar o Termo de Referência que ampara a presente proposta de licitação fazer o devido juízo de mérito sobre essa questão, acolhendo ou não a justificativa apresentada para o afastamento do referido tratamento favorecido destinado às micro e pequenas empresas na licitação do item 1

No que tange às exigências habilitatórias, essas parecem ser compatíveis com o objeto da licitação e aparentam não representar restrição injustificada à ampla participação de empresas do ramo no certame a ser deflagrado, sobretudo consideradas as justificativas constantes do Termo de Referência que subjaz a proposta de licitação em tela, estando as mesmas em conformidade com o que dispõe o art. 67 da Lei nº 14.133/2021.

Quanto à minuta de edital constante do documento nº 00100.040248/2025-41, verifica-se que seu teor está em conformidade com a legislação de regência e com o padrão adotado pelo Senado Federal em licitações do gênero.

No tocante à **nota** endereçada pela COATC/SADCON a esta Advocacia ao final do **subitem 11.3.2.1** da minuta de edital em apreço, este órgão de assessoramento jurídico reafirma o entendimento esposado no



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

Parecer nº 465/2024 -ADVOSF, segundo o qual a Lei nº 14.133/2021 não exige certidão negativa de recuperação judicial como requisito de habilitação.

Ademais, como dito alhures, a finalidade da recuperação judicial, conforme dispõe o art. 47 da Lei nº 11.101/2005, é viabilizar a superação da situação de crise econômico-financeira do devedor, a fim de permitir a manutenção da fonte produtora, do emprego dos trabalhadores e dos interesses dos credores, promovendo, assim, a preservação da empresa, sua função social e o estímulo à atividade econômica.

Saliente-se, ainda, que a jurisprudência do STJ tem caminhado no sentido de se admitir a participação em licitações públicas de empresas em recuperação judicial (cf. o AGRg MC nº 23.499/RS). Assim, o fato de a licitante se encontrar sob recuperação judicial ou extrajudicial não pode acarretar, *prima facie*, sua eliminação do certame.

O que se recomenda é que diante da ciência da homologação ou acolhimento judicial do plano de recuperação da empresa, conforme o caso, o pregoeiro realize diligências para aferir a capacidade de superação da crise econômico-financeira vivenciada pelo licitante e daí avaliar o potencial de adimplemento das obrigações pactuadas com a Administração em caso de vir a firmar o contrato administrativo decorrente da licitação.

Quanto à **nota** endereçada a esta ADVOSF ao final do **item 15.2** da minuta de edital sob exame, tem-se como regular e em conformidade com o conteúdo normativo veiculado por intermédio do art. 91, § 4º, da Lei nº 14.133/2021, e dos arts. 6º e 6º-A da Lei nº 10.522/2002, de acordo, portanto, com as orientações emanadas por esta Advocacia no Parecer nº 858/2024-ADVOSF (documento nº 00100.226463/2024-57 – Processo nº 00200.019452/2024-94).





**SENADO FEDERAL**  
Advocacia  
Núcleo de Processos de Contratações

### III - CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, desde que sejam observadas todas as recomendações constantes do presente opinativo, entende-se que a referida minuta poderá ser considerada regular e apta à aprovação pela autoridade competente, sem necessidade de retorno a esta Advocacia.

É o Parecer.

Brasília/DF, 21 de março de 2025.

*(assinado digitalmente)*  
**LUCIANO DE SOUSA DIAS**  
Assessor Jurídico - OAB/DF 12.260

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

Brasília/DF, 25 de março de 2025.

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

