

**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

PARECER Nº 394/2025-ADVOSF

Processo nº 00200.021714/2024-81

Proposta de licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, do tipo menor preço por grupo e por itens, destinada ao registro de preços (SRP) para futuras aquisições de insumos gráficos para impressão offset e para serviços gráficos de acabamento, a serem destinados ao atendimento das demandas internas da Secretaria de Editoração e Publicações do Senado Federal – SEGRAF. 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 00100.094826/2025-60.

O procedimento licitatório proposto destina-se a viabilizar o registro de preços para futuras aquisições de insumos gráficos para impressão offset e para a realização de serviços gráficos de acabamento, de modo a atender às necessidades da Secretaria de Editoração e Publicações do Senado Federal – SEGRAF.

Os Documentos de Formalização de Demanda (DFD nº 223/2024), o Estudo Técnico Preliminar nº 139/2024, o Mapa de Riscos e a versão final do Termo de Referência que serviram de base para a elaboração da minuta de edital em apreço constam dos documentos nºs 00100.223359/2024-19, 00100.223360/2024-35, 00100.067426/2025-81 e 00100.093163/2025-66.



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

Segundo informações prestadas pela Secretaria de Administração de Contratações - SADCON constantes do documento nº 00100.223363/2024-79, a proposta de contratação sob análise (Solicitação de Contratação nº 1.852, no valor total de R\$ 2.100.000,00 – documento nº 00100.223361/2024-80) foi aprovada pelo Comitê de Contratações do Senado Federal, nos termos do inciso I do art. 8º do Regulamento Administrativo do Senado Federal.

De acordo com o que consta do Termo de Referência logo acima mencionado, a licitação pretendida destina-se a viabilizar a aquisição de insumos gráficos que fazem parte do rol de itens indispensáveis à manutenção da capacidade produtiva do parque gráfico da Secretaria de Editoração e Publicações do Senado Federal – SEGRAF, permitindo, assim, que aquele órgão possa realizar com regularidade sua missão institucional. Nesse sentido, a manutenção de estoques reguladores de tais insumos é medida fundamental para a normalidade da produção gráfica e, por conseguinte, para o atendimento tempestivo das demandas das áreas legislativa e administrativa desta Casa Legislativa.

A SEGRAF menciona no Termo de Referência que o quantitativo nele previsto para a aquisição dos objetos em tela é aquele que, a partir da análise empreendida por aquele órgão técnico, reflete a necessidade da administração, considerando os números informados pelo relatório de ponto de ressuprimento emitidos pelo sistema SPALM, bem assim o contexto da produção gráfica realizada no setor público, notadamente no âmbito do Congresso Nacional.

Quanto às especificações dos itens que compõem o objeto da licitação pretendida, menciona o órgão técnico que elas se justificam em razão da premência de se manter os atuais parâmetros de disponibilidade



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

da SEGRAF, tendo sido levado em conta no momento da definição as possibilidades do mercado fornecedor de insumos gráficos e a necessidade de se garantir a máxima competitividade possível no certame a ser deflagrado.

A SEGRAF, órgão técnico responsável pela elaboração do Termo de Referência que ampara a presente proposta de licitação, ressalta 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.

Recomendou-se a adoção do Sistema de Registro de Preços – SRP como forma de viabilizar as aquisições pretendidas em razão desse método possibilitar o fornecimento à medida da necessidade de produção gráfica, evitando-se, assim, estoques desnecessários e a possibilidade de perecimento de itens.

O critério de adjudicação para o certame proposto foi o de menor preço por item e por um único grupo, pois, segundo as informações que constam do Termo de Referência, esse é o critério mais adequado para as aquisições desse tipo de produto, devendo a seleção da melhor proposta recair sobre o licitante que oferecer o preço mais baixo, possibilitando a Administração menor dispêndio de recursos públicos.

Além disso, conforme menciona o órgão técnico responsável pela proposta de licitação, não existem preços tabelados para os itens pretendidos, razão pela qual não é possível a adoção do critério “maior desconto” no certame a ser deflagrado.



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

O único agrupamento proposto é para os itens 1 a 4, ou seja, para os filmes de polipropileno – BOPP, os quais serão destinados à laminação de livros e de impressos em geral. Essa laminação consiste na inserção de uma película (filme transparente) sobre o material impresso, de modo a conferir reforço, proteção e melhor estética ao impresso (brilhoso ou fosco). Sem a laminação, os impressos tornam-se altamente suscetíveis a rasgos, arranhões, acúmulo de sujeira, umidade e fragmentação. Assim, por meio do agrupamento, busca-se eficiência e padronização técnica e estética do trabalho gráfico, pois, a utilização de rolos de laminação provenientes de marcas/fornecedores diferentes passará a exigir mais trabalho e tempo nas regulagens específicas de temperatura e espessura do filme de máquina impressora, gerando maior desperdício do insumo e resultados estéticos variados. Assim, devido a fatores técnicos/econômicos, justifica-se o agrupamento de tais itens.

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.

Assim, a possibilidade de participação de consórcios poderia limitar a competitividade do certame, uma vez que a permissão da participação de consórcios pode desestimular a participação individual de empresas no certame.

Foi também sugerida a proibição de subcontratação de qualquer parcela do objeto cujos preços vierem ser registrados e, posteriormente, contratados, pois se pretende a aquisição de bens de



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

consumo comuns, de complexidade e vulto que não limitam a participação de fornecedores aptos a executar o objeto de forma integral.

Salientou-se que para alguns itens será necessária a apresentação de amostras, visto que os produtos pretendidos são bens de consumo de ampla disponibilidade no mercado. A necessidade da exigência de apresentação de amostra para os citados itens se deve ao fato de existirem diversos ramos industriais que são atendidos por muitos dos insumos que se pretende adquirir por meio da licitação proposta. Como há similaridades entre itens que são específicos para da indústria gráfica e outros análogos destinados a consumo geral, é muito comum que em licitações do gênero alguns licitantes acabem ofertando produtos genéricos inadequados à produção gráfica, o que pode gerar confusões, atrasos e comprometimento da regularidade do certame licitatório e/ou da contratação decorrente, com enormes prejuízos para a Administração e para o interesse público. Assim, a exigência de apresentação de amostras para esses itens servirá como instrumento destinado a possibilitar a verificação prévia de adequação e, assim, a evitar dissabores com o fornecimento de itens registrados em ata em desconformidade com as especificações do edital da licitação.

Quanto ao tratamento diferenciado previsto no art. 48 da Lei Complementar nº 123/2006, ficou consignado no TR não haver óbice à aplicação do benefício previsto no inciso I, de tal sorte que, para os itens cujos valores estimados se encontrem abaixo de R\$ 80.000,00, a licitação deverá ser dirigida exclusivamente às microempresas e empresas de pequeno porte.

No que se refere ao benefício previsto no inciso III do art. 48 da Lei complementar nº 123/2006 (reserva de cota de até 25% às ME's e



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

EPP's), em que pese haver itens com valor estimado acima de R\$ 80.000,00, considerando a especificidade dos materiais; a necessidade de previsibilidade de padrão nos resultados e na operação dos equipamentos de impressão gráfica, recomendou-se que no certame a ser deflagrado tal não seja contemplado.

No Termo de Referência que dá suporte à proposta de licitação, o órgão técnico responsável por sua elaboração mencionou que não deverá ser exigida a comprovação de registro ou inscrição na entidade profissional competente, uma vez que, para o fornecimento dos itens almejados, não há necessidade de execução de qualquer atividade regulamentadas por lei.

Porém, foi recomendada a exigência de apresentação de atestado de capacidade técnica por parte das licitantes, porquanto não raramente o Senado Federal, em licitações análogas destinadas à aquisição de insumos gráficos para a SEGRAF, depara-se com licitantes incapacitadas que, aproveitando-se do afrouxamento na exigência de atestado de capacidade técnica relacionada ao objeto pretendido e suas peculiaridades, avançam nas etapas do certame, repetindo as especificações técnicas exigidas no edital, e acabam por não conseguir entregar o objeto em conformidade com o exigido no instrumento convocatório, gerando tumulto no processo licitatório e, consequentemente, enormes prejuízos à Administração.

As exigências de qualificação econômico-financeira recomendadas são as de praxe para registro de preço de objetos com características e valores semelhantes e, segundo o órgão técnico responsável, são razoáveis, uma vez que visam demonstrar a aptidão econômica das licitantes para cumprir as obrigações decorrentes dos



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

futuros contratos, estando em conformidade com o que preceitua o art. 69 da Lei 14.133/2021.

O órgão demandante dispensou a apresentação de garantia contratual por parte da futura contratada sob o fundamento de que, consoante previsto no inciso II do § 2º do art. 18 do Anexo III do Ato da Diretoria-Geral nº 14/2022, não foram estabelecidas obrigações futuras após o fornecimento, não sendo razoável, portanto, a exigência de garantia contratual.

A SEGRAF realizou pesquisa de preços referente aos itens que compõem o objeto a ser licitado por intermédio do presente processo, bem assim apresentou justificativas e demais informações relacionadas ao procedimento e ao resultado da mencionada pesquisa (cf. os documentos nºs 00100.033306/2025-81, 00100.033307/2025-25, 00100.038357/2025-07, 00100.048121/2025-71, e 00100.048139/2025-72 e seus respectivos anexos).

Todo o conteúdo referente à pesquisa de preços empreendida, cuja estimativa total para a aquisição de todo o quantitativo ficou na ordem de R\$ 1.979.686,10 (um milhão, novecentos e setenta e nove mil, seiscentos e oitenta e seis reais e dez centavos), foi devidamente analisado e, posteriormente, ratificado pela Coordenação de Controle e Validação de Processos da Secretaria de Administração de Contratações da SADCON (documento nº 00100.049977/2025-63), que ainda atestou a conformidade de todo o procedimento citado em relação aos requisitos legais e regulamentares a ele aplicáveis.

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.



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

A Coordenação de Processamento Externo de Licitações do Senado Federal - COPEL fez a análise da minuta de edital preliminar elaborada pela COATC/SADCON constante do documento nº 00100.057115/2025-12 e fez 10 (dez) recomendações (ver documento nº 00100.063645/2025-91).

Em atenção às recomendações feitas pela COPEL no documento acima mencionado, a SEGRAF, órgão responsável pela elaboração do Termo de Referência, informou, por intermédio dos documentos nºs 00100.070264/2025-69 e 00100.093171/2025-11, ter apresentado todas as justificativas solicitadas, bem assim ter adotado as providências recomendadas que estavam a cargo daquele órgão, o que o fez por meio da apresentação da última versão do Termo de Referência (documento nº 00100.093163/2025-66).

A partir dessa 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/SADCON elaborou a minuta de edital constante do documento nº 00100.094826/2025-60, 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



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

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 00100.094826/2025-60), a licitação pretendida será regida pela Lei nº 14.133/2021, observadas as disposições do Ato da Diretoria-Geral nº 14/2022 (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 73/2022.

Destaca-se a necessidade de que os autos sejam instruídos 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.

Quanto a esse ponto, 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 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.



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

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 00100.093163/2025-66), 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.

Em relação à pesquisa de preços (documentos nºs 00100.033306/2025-81, 00100.033307/2025-25, 00100.038357/2025-07, 00100.048121/2025-71, 00100.048139/2025-72 e seus respectivos anexos), considerando ter sido ela analisada e ratificada pela SADCON (documento nº 00100.049977/2025-63), nos termos do disposto no art. 18, *caput*, do ADG nº 14/2022, entende-se que não compete a esta Advocacia analisar a regularidade do procedimento realizado.

Contudo, verifica-se que, por recomendação da COPEL (documento nº 00100.063645/2025-91), que identificou na referida pesquisa de preços algumas incorreções no lançamento dos preços de cotações obtidas, foram feitos ajustes no mapa de cotações e na planilha de despesa referente ao levantamento de preços realizado, conforme demonstra o documento nº 00100.070269/2025-91-1. Essas alterações resultaram na modificação do preço total estimado, que passou de R\$ 1.979.686,10 para R\$1.980.556,10. Isso reclama nova



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

oitiva da COCVAP/SADCON, de modo que aquele órgão possa se pronunciar quanto a regularidade das alterações efetuadas, considerando o disposto nos artigos 14, 17 e 18 do ADG nº 14/2022.

Tratando-se de licitação com adoção do Sistema de Registro de Preços, não é necessária, neste momento, a indicação de dotação orçamentária, conforme dispõe o parágrafo único do art. 23 do ADG 14/2022. Entretanto, a existência de recursos orçamentários deverá ser comprovada por ocasião da celebração de cada ajuste decorrente da ARP (art. 44 do ADG 14/2022).

Outro ponto que merece destaque diz respeito à obrigatoriedade de adoção do procedimento público de Intenção de Registro de Preços (IRP). A IRP está prevista no artigo 86 da Lei nº 14.133/2021 e, precipuamente, visa conduzir os processos de participação dos órgãos ou entidades interessados em participar da licitação da Ata de Registro de Preços.

Diante da vigência do Decreto nº 11.462/2023, a adoção do procedimento passou a ser **obrigatória**, conforme estabelece o artigo 9º, vejamos:

Art. 9º Para fins de registro de preços, o órgão ou a entidade gerenciadora deverá, na fase preparatória do processo licitatório ou da contratação direta, realizar procedimento público de IRP para possibilitar, pelo prazo mínimo de oito dias úteis, a participação de outros órgãos ou outras entidades da Administração Pública na ata de registro de preços e determinar a estimativa total de quantidades da contratação, observado, em especial, o disposto nos incisos III e IV do caput do art. 7º e nos incisos I, III e IV do caput do art. 8º.

§ 1º O prazo previsto no caput será contado do primeiro dia útil subsequente à data de divulgação da IRP no SRP digital e no Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP, de que trata o art. 174 da Lei nº 14.133, de 2021.

§ 2º O procedimento previsto no caput poderá ser dispensado quando o órgão ou a entidade gerenciadora for o único contratante.



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

Ressalvada a hipótese prevista no § 2º do artigo 9º, a obrigatoriedade do procedimento de IRP se tornou regra. Portanto, é recomendável que o órgão técnico emita **manifestação** no Termo de Referência (TR) sobre a adoção do procedimento público de Intenção de Registro de Preços (IRP) ou, então, que **justifique** a impossibilidade de não o adotar.

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.



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

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.

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 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.

Por outro lado, conforme salientado no Termo de Referência subjacente à presente proposta de contratação, deverá ser utilizado o Sistema de Registro de Preços na presente contratação, visto a necessidade de fornecimentos à medida da necessidade da Administração, porém sem datas e quantitativos específicos previamente definidos.

A supracitada justificativa se coaduna ao conceito legal de SRP previsto no art. 6º, XLV, da Lei 14.133/2021 e nas hipóteses de utilização do artigo 3º do Decreto 11.462/2023.

O critério de adjudicação em razão do menor preço por itens e por um único grupo (itens 1 a 4), consideradas as justificativas apresentadas pelo órgão técnico no respectivo Termo de Referência, 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.

Já o critério do menor preço se justifica em razão de ser o que melhor se ajusta ao presente caso, visto que o órgão técnico mencionou no



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

TR ser esse critério o que melhor se adequa à contratação pretendida e que gera menor dispêndio para a administração, o seja, o que melhor se alinha ao princípio da economicidade que deve nortear as licitações de objeto de natureza comum, sobretudo porque não há preço tabelado para os itens pretendidos nem é possível se estabelecer um valor de base para cada um deles.

Quanto ao tratamento favorecido devido às microempresas e empresas de pequeno porte, tal como prevê no art. 48 da Lei Complementar nº 123/2006, o órgão técnico responsável pela presente proposta de licitação consignou no Termo de Referência subjacente o seguinte:

“2.7.1. Será aplicável o tratamento diferenciado previsto no art. 48 da Lei Complementar nº 123/2006 para Microempresas e Empresas de Pequeno Porte.

2.7.2. Não há óbice à aplicação do art. 48, inciso I, da Lei Complementar nº 123/2006, de tal sorte que, para os itens/grupos cujo valor estimado se encontre abaixo de R\$ 80.000,00, a licitação poderá ser exclusiva para microempresas e empresas de pequeno porte. Contudo, considerando: a especificidade dos materiais; a necessidade de previsibilidade e padrão dos resultados; e a necessidade de padronização na operação dos equipamentos, manifestamo-nos contrários à aplicação do art. 48, III, da mesma lei.”

Em regra, deve ser contemplado nas licitações públicas o tratamento favorecido devido às micro e pequenas empresas, conforme o previsto no art. 48 da Lei Complementar nº 123/2006.

Somente é possível o afastamento de tais benefícios nas situações que se enquadrem nas hipóteses previstas no art. 49 daquele mesmo diploma normativo, quais sejam:

Art. 49. Não se aplica o disposto nos arts. 47 e 48 desta Lei Complementar quando:

I - (Revogado);



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

II - não houver um mínimo de 3 (três) fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediados local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório;

III - o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado;

IV - a licitação for dispensável ou inexigível, nos termos dos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, excetuando-se as dispensas tratadas pelos incisos I e II do art. 24 da mesma Lei, nas quais a compra deverá ser feita preferencialmente de microempresas e empresas de pequeno porte, aplicando-se o disposto no inciso I do art. 48.

A situação versada nos autos, considerando as justificativas apresentadas pelo órgão técnico para a não previsão do tratamento favorecido previsto no art. 48, inciso III, da Lei Complementar nº 123/2006 no certame a ser deflagrado por meio do presente processo, parece se amoldar na hipótese de exclusão constante do inciso III do art. 49 da Lei Complementar nº 123/2006, ou seja, a previsão do referido tratamento favorecido no caso vertente poderá resultar em **prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado**.

Quanto à hipótese prevista no art. 48, inciso I, da mesma norma legal acima citada, verifica-se que foi previsto na minuta de edital em exame o benefício correspondente que para os itens cujos valores totais estimados estão abaixo do patamar de R\$ 80.000,00 (itens 5, 7, 8, 10 a 36, 38 a 48, 50 a 54, 56 a 63 e 66 a 79).

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, acatando ou não a justificativa apresentada para o afastamento no certame pretendido do tratamento favorecido devido às micro e pequenas empresas previsto no art. 48, III, da Lei Complementar nº 123/2006.



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

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 00100.094826/2025-60, 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. Todavia, algumas alterações são recomendadas, de modo a adequá-la aos últimos ajustes promovidos nas minutas-padrão do Senado Federal pela Comissão Permanente de Minutas-Padrão do Senado Federal.

Considerando o teor do Acórdão do TCU nº 523/2025 – Plenário e o posicionamento desta Advocacia sobre a matéria nele versada constante do Parecer nº 323/2025-ADVOSF, recomenda-se a seguinte redação para o item 12.6 da minuta de edital em exame:

“12.6 – Encerrado o prazo para envio da documentação de que trata o item 12.4, poderá ser admitida, mediante decisão fundamentada do Pregoeiro, a apresentação de novos documentos de habilitação para:

a) a aferição das condições de habilitação da licitante decorrentes de fatos existentes à época da abertura do certame, inclusive quanto à veracidade das declarações relacionadas no Capítulo IV, quando presentes fundados indícios que apontem divergências quanto ao teor das informações prestadas;

a.1) em relação ao disposto no inciso IV do art. 63 da Lei nº 14.133/2021, diante de fundados indícios de descumprimento das exigências de reserva de cargos, o Pregoeiro, de forma motivada, poderá conceder prazo à licitante para a apresentação de informações e de documentação apta a demonstrar a veracidade da declaração, incluindo evidências e justificativas dos esforços



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

empreendidos pela licitante a fim de preencher o percentual legal de vagas.”

Já para o item 15.4, a sugestão de redação é a seguinte:

15.4. Antes da homologação da licitação pela Diretora-Geral, para os fins de que trata o inciso VII do art. 82 da Lei nº 14.133/2021, as licitantes que tenham apresentado propostas não recusadas para itens adjudicados à licitante vencedora, serão convocadas, por meio do Sistema Eletrônico Compras.gov.br, para que, dentro do prazo estipulado e procedimentos operacionais, manifestem seu interesse em aderir ao cadastro de reserva.

Conforme recomendação feita por esta Advocacia à Comissão Permanente de Minutas-Padrão do Senado Federal por intermédio do Parecer nº 858/2024-ADVOSF, recomenda-se que a seguinte redação para o item 22.2:

22.2 – Por ocasião da emissão da nota de empenho, verificar-se-á por meio do SICAF e de outros meios se a licitante vencedora mantém as condições de habilitação.

22.2.1 – Nos termos do art. 6º-A da Lei nº 10.522/2002, a existência de registro positivo no CADIN (Cadastro Informativo dos Créditos Não Quitados de Órgãos e Entidades Federais) em nome da licitante adjudicatária constitui fator impeditivo para a sua contratação, observado o disposto no item 22.2.3.

22.2.2 – Em atenção ao que determina o art. 6º da Lei nº 10.522/2002, anteriormente à celebração do contrato, o Senado Federal realizará consulta ao CADIN para verificar se a licitante adjudicatária possui débitos ativos com a Administração Pública Federal.

22.2.3 – Havendo registro positivo no CADIN, quando da convocação para retirada da nota de empenho, a empresa vencedora será notificada a promover e a comprovar a regularização da situação de inadimplência no prazo previsto no item 22.1, sob pena de decair seu direito à contratação do objeto.

22.2.4 – O prazo previsto no subitem anterior poderá ser prorrogado uma única vez, por igual período, a critério do SENADO, desde que haja solicitação da licitante devidamente justificada e apresentada antes do transcurso do prazo informado no item 22.2.3.

22.2.5 – Não havendo a comprovação de regularização da situação junto ao CADIN dentro do prazo, incluindo a eventual prorrogação de que trata o item 22.2.3.4, decairá para a licitante vencedora o direito à contratação do objeto da licitação, sendo facultado ao SENADO



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

convocar os licitantes remanescentes, na ordem de classificação, ou revogar o procedimento licitatório.

Pelas mesmas razões acima expostas, recomenda-se o seguinte texto para o item 33.3:

33.3 – Por ocasião da assinatura do contrato, verificar-se-á por meio do SICAF e de outros meios se a licitante vencedora mantém as condições de habilitação e, ainda, se atende ao disposto no §4º do art. 91 da Lei nº 14.133/2021.

33.3.1 – Nos termos do art. 6º-A da Lei nº 10.522/2002, a existência de registro positivo no CADIN (Cadastro Informativo dos Créditos Não Quitados de Órgãos e Entidades Federais) em nome da licitante adjudicatária constitui fator impeditivo para a sua contratação, observado o disposto no item 33.3.3.

33.3.2 – Em atenção ao que determina o art. 6º da Lei nº 10.522/2002, anteriormente à celebração do contrato, o Senado Federal realizará consulta ao CADIN para verificar se a licitante adjudicatária possui débitos ativos com a Administração Pública Federal.

33.3.3 – Havendo registro positivo no CADIN, quando da convocação para assinatura do contrato, a empresa vencedora será notificada a promover e a comprovar a regularização da situação de inadimplência no prazo previsto no item 33.1, sob pena de decair seu direito à contratação do objeto.

33.3.4 – O prazo previsto no subitem anterior poderá ser prorrogado uma única vez, por igual período, a critério do SENADO, desde que haja solicitação da licitante devidamente justificada e apresentada antes do transcurso do prazo informado no item 33.3.3.

33.3.5 – Não havendo a comprovação de regularização da situação junto ao CADIN dentro do prazo, incluindo a eventual prorrogação de que trata o item 33.3.4, decairá para a licitante vencedora o direito à contratação do objeto da licitação, sendo facultado ao SENADO convocar os licitantes remanescentes, na ordem de classificação, ou revogar o procedimento licitatório.

No tocante à nota endereçada pela COATC/SADCON a esta Advocacia ao final do subitem 12.3.1.1 da minuta de edital em apreço, este órgão de assessoramento jurídico reafirma o entendimento esposado no 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.



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

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).

O fato de a licitante se encontrar sob recuperação judicial ou extrajudicial não pode acarretar, *prima facie*, sua eliminação do certame.

Todavia, esta Advocacia deve alertar que, embora não seja possível impedir a participação de uma licitante em recuperação judicial no certame, o pregoeiro pode vir a realizar diligências para verificar a capacidade da empresa de executar o objeto do contrato caso a situação vivenciada assim o recomende.

Noutro passo, considerando que a Constituição da República estabelece, em seu art. 37, inciso XXI, a necessidade de que sejam preservadas, nas contratações públicas, as condições efetivas da proposta, deve se garantir a intangibilidade do equilíbrio econômico-financeiro originalmente estabelecido entre a Administração e os particulares, mesmo no Sistema de Registro de Preços.

Assim, as atas de registros de preços também devem prever os reflexos que as denominadas áleas ordinárias e extraordinárias podem causar na equação econômico-financeira das relações estabelecidas e fixar a disciplina destinada a promover o reequilíbrio sempre que ela for abalada.



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

No caso específico do reequilíbrio dos efeitos provocados pelas áleas ordinárias, o instrumento a ser utilizado é o **reajuste** (por índice inflacionário predefinido), o qual, conforme previsto no art. 3º, § 1º, da Lei nº 10.192/2001, será devido após decorridos 12 (doze) meses da data da apresentação da proposta na licitação ou da data do orçamento a que ela se referir.

A Lei nº 14.133/2021 estabelece no § 7º do seu art. 25 que, independentemente do prazo de duração do contrato, será **obrigatória** a previsão no edital de índice de reajustamento de preço.

Apesar de as atas de registro de preços não se confundirem com os contratos, observa-se, a partir da leitura do que dispõem o art. 82 da citada lei, que o edital de licitação para registro de preços deve observar as regras gerais da Lei nº 14.133/2021, devendo, portanto, dispor sobre as condições para alteração de preços registrados (*caput*, inciso VI) e prever **atualização periódica** dos preços registrados (§ 5º, inciso IV).

A possibilidade do reajustamento dos preços registrados em ARP também encontra previsão no art. 25, inciso III, do Decreto Federal nº 11.462/2023 (Regulamento do Sistema de Registro de Preços).

Inclusive, na medida em que a Lei nº 14.133/2021 passou a prever que o prazo de vigência da ata de registro de preços será de 1 (um) ano, podendo ser prorrogado por igual período, há que se prever cláusula disciplinando o reajuste do valor registrado, sob pena, inclusive, de se inviabilizar essa possibilidade de prorrogação, visto que essa necessariamente ficará a depender da concordância da respectiva fornecedora beneficiária.

A partir da análise sistemática e teleológica dos dispositivos constitucionais e legais acima mencionados, pode-se dizer que as

