



SENADO FEDERAL
Advocacia

PARECER N.º 602/2025-ADVOSF

Processo n.º 00200.010707/2025-34

Minuta de edital de licitação na modalidade pregão eletrônico. Critério de julgamento por menor preço. Adjudicação global. Seleção de propostas para a contratação da aquisição e instalação de equipamentos do tipo desktop com monitor e mecanismo de elevação novos, com garantia de funcionamento por 60 (sessenta) meses, incluindo as obrigações acessórias de implantação, para instalação no Plenário 15 do Edifício Anexo 2 – Bloco C, Ala Alexandre Costa - Comissão de Educação. Análise jurídica. Pela aprovação, com recomendações.

I – RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo encaminhado a esta Advocacia para análise da minuta de edital constante do NUP 00100.142395/2025-55, acerca da realização de procedimento licitatório na modalidade pregão eletrônico, com adoção do critério de julgamento por menor preço e adjudicação global, destinado à seleção de propostas para a contratação da **aquisição e instalação de equipamentos do tipo desktop com monitor e mecanismo de elevação novos, com garantia de funcionamento por 60 (sessenta) meses, incluindo as obrigações acessórias de implantação, para instalação no Plenário 15 do Edifício Anexo 2 – Bloco C, Ala Alexandre Costa - Comissão de Educação**, ao custo global estimado de **R\$ 716.450,00** (setecentos e dezesseis mil quatrocentos e cinquenta reais).

A demanda foi deflagrada pela Secretaria de Tecnologia da Informação PRODASEN (PRDSTI), por meio do Documento de Formalização de Demanda (DFD) n.º 0242/2025 – NUP 00100.106686/2025-80.

O estudo técnico preliminar (ETP n.º 44/2025) que dá base ao termo de referência é o NUP 00100.106687/2025-24.

Os documentos ordinariamente exigidos para a instrução inicial dos processos de contratações foram acostados: Solicitação de Contratação n.º 1991 e Versão Preliminar do Mapa de Risco; Planejamento Orçamentário e informação da aprovação da Contratação n.º 20250290 pelo Comitê de Contratações, no





SENADO FEDERAL
Advocacia

valor de R\$ 217.350,00 (duzentos e dezessete mil trezentos e cinquenta reais) – (NUP's 00100.106688/2025-79, 00100.106689/2025-13 e 00100.106690/2025-48).

O Termo de Referência (TR) é o NUP 00100.113932/2025-50.

A pesquisa de preços foi realizada e documentada no NUP 00100.131274/2025-88. O Ofício n.º 57/2025-PRDSTI/SACTI e o Relatório anexo ao referido expediente, bem como o Despacho n.º 19/2025-SESIET relatam o procedimento e as fontes de pesquisa utilizados no levantamento (NUP's 00100.131282/2025-24 e 00100.131452/2025-71).

O Mapa de Riscos é o NUP 00100.131430/2025-19.

A versão consolidada do TR é o NUP 00100.131450/2025-81.

Por meio do expediente sob o NUP 00100.133530/2025-71, a COCVAP/SADCON¹ avaliou os atos instrutórios até então documentados e ratificou a pesquisa de preços, destacando que a área demandante, no NUP 00100.131452/2025-71, noticia o encaminhamento ao Comitê de Contratações do pedido de adendo para contemplar a projeção orçamentária da despesa com a aquisição dos bens.

Em seguida, as áreas envolvidas passaram a tratar da redação da minuta de edital e eventuais ajustes nos documentos que tratam da especificação do objeto e de sua estimativa de custos, citando-se entre outras peças:

- i. Minuta de edital, com notas ao órgão técnico para exame do teor do documento e saneamento da instrução (NUP 00100.134953/2025-17);
- ii. Manifestação da COPEL acerca da regularidade do feito, com a indicação de alguns pontos para aprimoramento do TR e da minuta de edital (NUP 00100.135456/2025-28);
- iii. TR consolidado (NUP 00100.139084/2025-17);
- iv. Expediente do PRODASEN com as justificativas acerca do acolhimento ou não dos ajustes indicados pela COATC e pela COPEL (NUP 00100.139096/2025-33);
- v. Minuta de Edital de Pregão Eletrônico (NUP 00100.142395/2025-55).

O feito, assim instruído, vem ao exame desta Advocacia, conforme solicitado pela COATC/SADCON no expediente acostado sob o NUP 00100.142401/2025-74, para que este órgão jurídico-consultivo realize o exame

¹ Coordenação de Controle e Validação de Processos.





SENADO FEDERAL

Advocacia

da regularidade jurídica da licitação proposta, em atendimento ao que determina o art. 53, da Lei n.º 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações – NLL), bem assim o art. 22 do Ato da Diretoria-Geral n.º 14/2022.

II – ANÁLISE

Inicialmente, convém destacar que este órgão jurídico, cuja análise se restringe à **legalidade** do processo, não possui atribuições regulamentares para emitir juízo valorativo sobre situações circunscritas ao âmbito da **discricionariedade** do Senado Federal ou mesmo para adentrar em aspectos reservados a órgãos ou unidades com competência exclusiva estabelecida no Regulamento Orgânico do Senado Federal.

Conforme instrução dos autos e expressa referência no preâmbulo da minuta de edital (NUP 00100.142395/2025-55), a modalidade de licitação escolhida é o pregão, em sua forma eletrônica, de acordo com a disciplina da Lei n.º 14.133/2021, observando-se ainda o disposto no Ato da Diretoria-Geral n.º 14, de 2022 – atribuições e procedimentos de licitações e contratos administrativos do Senado Federal – e no ADG n.º 15/2022 – apuração de infrações e sanções administrativas –, bem como, no que couber, a regulamentação prevista na Instrução Normativa SEGES/ME² n.º 73/2022, que trata de aspectos procedimentais para realização eletrônica de certames *pelo critério de julgamento por menor preço ou maior desconto*.

Com este introito, conforme informado no DFD, tem-se que a licitação proposta objetiva *melhor atender os parlamentares e adaptar os espaços aos diferentes usos que os senadores(as) fazem a cada tipo de sessão, reunião ou audiência pública nos espaços das comissões. A característica de monitores e CPUs embutidos, com acionamento pelo parlamentar, permite que ocorra uma multiplicidade de aplicações das bancadas, além de permitir o acesso rápido e facilitado aos sistemas de apoio legislativo desenvolvidos e utilizados na Casa [rectius]*.

Os bens que se pretende comprar são necessários consoante a justificativa apresentada pelo órgão técnico no DFD. Ao informar os riscos de não contratar ou de contratar parcialmente pontuou-se: *deixar de atender e modernizar os plenários das comissões e manter as sessões de votação nestas dependências do Senado Federal com equipamentos defasados. O risco de contratar parcialmente é o de não atender o conjunto dos parlamentares e promover um indesejável tratamento diferenciado, o que pode levar a críticas de beneficiamento indevido de apenas um específico grupo parlamentar*.

Pois bem. Passa-se, então, ao exame do atendimento dos requisitos legais e regulamentares para concluir pela regularidade ou não do processo

² Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia.





SENADO FEDERAL

Advocacia

licitatório, bem como se há necessidade de saneamento de algum aspecto, tudo em atendimento ao disposto no art. 53 da Lei n.º 14.133/2021, assim redigido no que ora interessa, e no art. 22 do ADG n. 14/2022, *verbis*:

Lei n.º 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 n.º 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 n.º 14.133, de 2021.

O primeiro ponto a se destacar é a classificação do objeto como bens e serviços comuns para que se revele adequada a opção pelo uso do pregão, entre as modalidades de licitação previstas no art. 28 da Lei n.º 14.133/2021.

Segundo o disposto no art. 29 da lei de regência, o pregão deve ser adotado *sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado*.

Segundo o inciso XLI do art. 6º da lei de regência, o pregão é a *modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto*. O inciso XIII define o que se entende por “bens e serviços comuns”: *aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado*.





SENADO FEDERAL

Advocacia

O § 1º do art. 27 do ADG n.º 14/2022 define que *será obrigatória a adoção da modalidade pregão quando o bem ou o serviço, inclusive de engenharia, for considerado “comum”, conforme análise empreendida pelo Órgão Técnico.*

Da análise da versão final da minuta de edital acostada aos autos, depreende-se que a Administração do Senado Federal, ressalvada eventual impropriedade técnica que escapa ao campo do exame exclusivamente jurídico, buscou descrever o objeto da licitação de modo objetivo e segundo especificações usuais de mercado (vide, e.g., Anexo 2 – Especificações Técnicas; Anexo 3 – Documentos Técnicos Complementares). A Cláusula Quinta da minuta do Contrato (Anexo 8 do edital) detalha a **prestação (obrigação de dar, expressa no fornecimento dos bens e seus acessórios, cumulada com obrigação de fazer, consistente nas atividades de implantação dos equipamentos e acessórios e a garantia de funcionamento por sessenta meses) a qual o futuro contratado (o licitante selecionado) se obrigará a adimplir, com todas as características e os elementos exigidos para definir e dimensionar o objeto**, possibilitando que os licitantes compreendam as especificidades dos equipamentos e a dimensão e características dos serviços agregados pretendidos pela administração para atendimento de suas necessidades ou demanda.

A característica comum do objeto foi destacada pela área técnica no Termo de Referência:

*2.2.1. Será adotada a modalidade **Pregão**, em sua forma eletrônica, 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 n.º 14.133/2021.*

A contratação do objeto demandado ocorrerá com a formalização do contrato de compra e serviço associado (a minuta do instrumento contratual é o Anexo 8 do edital) para a *aquisição e a instalação de equipamentos do tipo desktop com monitor e mecanismo de elevação novos, com garantia de funcionamento por 60 (sessenta) meses, incluindo as obrigações acessórias de implantação, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no TR e no instrumento convocatório.* Os bens a serem fornecidos e os correspondentes serviços agregados deverão atender adequadamente as especificações técnicas mínimas descritas no Anexo 2 do Edital (Especificações Técnicas) e no Anexo 3 (Pranchas Gráficas, Fichas de Especificações e Memorial Descritivo das intervenções de infraestrutura e marcenaria necessários para consecução do objeto).





SENADO FEDERAL

Advocacia

Avançando no exame da especificação do objeto, tem-se que, nos termos dos incisos X e XI do artigo 6º da Lei nº 14.133/2021, o contrato de compra e de serviços tem os seguintes elementos característicos:

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

.....

X – compra: aquisição remunerada de bens para fornecimento de uma só vez ou parceladamente, considerada imediata aquela com prazo de entrega de até 30 (trinta) dias da ordem de fornecimento;

XI - serviço: atividade ou conjunto de atividades destinadas a obter determinada utilidade, intelectual ou material, de interesse da Administração;

Para que se revele adequada a opção pelo uso do pregão exige-se, além de o objeto ser classificado como “bens e serviços comuns”, que o critério de julgamento seja o de “menor preço” ou o de “maior desconto”.

Conforme descrito no preâmbulo e no Capítulo X do instrumento convocatório, o critério de julgamento é o de menor preço global.

O critério de adjudicação e de julgamento das propostas foi justificado no TR:

2.4. Critério de julgamento da contratação

2.4.1. De acordo com o inciso XLI do art. 6º da Lei 14.133/2021, para a modalidade Pregão é obrigatório que o critério de julgamento seja o de menor preço ou o de maior desconto.

2.4.2. Será adotado o critério de julgamento “**menor preço**”, tendo em vista o menor dispêndio para a Administração, sendo declarada vencedora do certame a proposta que, atendidas as especificações do edital, ofertar o menor preço para o objeto da licitação, nos termos do art. 33, inciso I, da Lei nº 14.133/2021 e considerando, ainda, que o critério de maior desconto não é aplicável para a presente contratação.

2.5. Critério de adjudicação da contratação

2.5.1. A divisão do objeto em várias soluções com contratos distintos não é viável. A utilização de equipamentos distintos dificulta a utilização pelos parlamentares e inviabiliza a padronização do plenário da comissão. Da mesma forma, a contratação separada dos componentes dos terminais não é tecnicamente viável. Todos os componentes são integrados e montados em um mesmo gabinete. A instalação, integração e manutenção dos componentes devem ser realizadas pela mesma





SENADO FEDERAL

Advocacia

empresa, caso contrário, não será possível identificar a responsabilidade pelo mau funcionamento dos equipamentos, considerando que um componente interfere no funcionamento do outro. Assim, considerando tais justificativas e em conformidade com o disposto na Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 40, § 3º, II, conclui-se pela adjudicação global.

Prescreve a Súmula n.º 247 do Tribunal de Contas da União e as pertinentes disposições da Lei n.º 14.133/2021 acerca do parcelamento do objeto:

Súmula 247 do TCU:

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.

Lei n.º 14.133/2021:

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

.....

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

.....

Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:

.....

V - atendimento aos princípios:

.....

b) do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso;

.....





SENADO FEDERAL

Advocacia

*§ 2º Na **aplicação do princípio do parcelamento**, referente às compras, deverão ser considerados:*

I - a viabilidade da divisão do objeto em lotes;

II - o aproveitamento das peculiaridades do mercado local, com vistas à economicidade, sempre que possível, desde que atendidos os parâmetros de qualidade; e

III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

*§ 3º O **parcelamento não será adotado quando:***

I - a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor;

II - o objeto a ser contratado configurar sistema único e integrado e houver a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido;

III - o processo de padronização ou de escolha de marca levar a fornecedor exclusivo.

[Grifou-se]

Como visto acima, por força do princípio do parcelamento do objeto previsto no art. 47, inciso II, da Nova Lei de Licitações, sobressai a necessidade de se demonstrar tanto a viabilidade técnica como a vantagem econômica ao licitar *serviços* com divisão do objeto em itens.

O órgão técnico demandante revelou as razões técnicas para o não parcelamento do objeto, posto se tratar de itens que integram um conjunto padronizado do plenário da comissão.

As razões apresentadas atendem ao que prescreve a retrocitada Súmula do TCU e as disposições da Lei n.º 14.133/2021 acima reproduzidas, especialmente o § 3º, inciso II, do art. 40 da NLL.

Constata-se, portanto, a presença dos requisitos previstos na Lei n.º 14.133/2021 e no ADG n.º 14/2022 para **adoção obrigatória da modalidade pregão**.

O § 2º do art. 17 da Lei n.º 14.133/2021 estabelece que as licitações serão realizadas **preferencialmente** sob a forma eletrônica, admitida a utilização da forma presencial, desde que motivada, devendo a sessão pública ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo.

Os autos não revelam elementos que obstem a realização do certame no formato eletrônico.





SENADO FEDERAL

Advocacia

Consoante o art. 18 da Lei n.º 14.133/2021, a necessidade de contratação deve fundamentar-se em estudo técnico preliminar (ETP)³. O órgão técnico, no NUP 00100.106687/2025-24, apresentou o documento com as informações que considerou suficientes para embasar a elaboração do TR (art. 18, §§ 1º e 2º).

A definição do objeto foi dada por meio de termo de referência (versão final no NUP 00100.139084/2025-17), o qual apresenta os parâmetros e elementos descritivos mínimos exigidos para o documento (art. 6º, XXIII, NLL), *verbis*:

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

.....

XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;

b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;

c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

d) requisitos da contratação;

e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;

f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;

g) critérios de medição e de pagamento;

h) forma e critérios de seleção do fornecedor;

i) 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

³ Art. 6º, inciso XX - **estudo técnico preliminar**: documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação;





SENADO FEDERAL

Advocacia

para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;

j) adequação orçamentária;

Ao especificar o objeto no TR, o órgão técnico apresentou as razões que orientam a necessidade de contratação, indicando:

- i. a justificativa da demanda e os resultados esperados com a contratação;
- ii. os elementos que orientaram estimar os quantitativos de bens;
- iii. os requisitos para seleção dos licitantes;
- iv. a possibilidade de vistoria do local de instalação dos equipamentos;
- v. a exigência de apresentação de amostras;
- vi. os prazos de execução do objeto e de duração do contrato, sem possibilidade de sua prorrogação;
- vii. os gestores e fiscais do contrato;
- viii. os prazos e condições de recebimentos provisório e definitivo do objeto;
- ix. as obrigações e responsabilidades que incumbem ao contratado e ao contratante;
- x. o regime de execução do contrato de fornecimento e de prestação dos serviços agregados aos bens, os prazos de entrega e garantia de funcionamento;
- xi. as penalidades em caso de inadimplemento;
- xii. as condições de pagamento e de reajustamento dos preços;
- xiii. a exigência de prestação de garantia contratual;
- xiv. o orçamento estimativo com base na pesquisa de preços junto ao mercado relevante (anexo II do TR);
- xv. os termos de confidencialidade das informações (anexos III, IV e V do TR);
- xvi. os documentos técnicos complementares (Anexo VIII do TR – Pranchas Gráficas, Fichas de Especificações e Memorial Descritivo das intervenções de infraestrutura e marcenaria necessários para consecução do objeto);





SENADO FEDERAL

Advocacia

xvii. outros dados, atento aos requisitos exigidos pelo art. 18 da novel lei de regência.

Quanto à comprovação de adequação orçamentária da pretendida contratação, verifica-se que **o montante aprovado pelo Comitê de Contratações não cobre totalmente o custo determinado na precificação final dos serviços**. Nesse particular, a SADCON, no Ofício nº 0380/2025-COCVAP/SADCON (NUP 00100.133530/2025-71) informa que o órgão demandante solicitou ao *Comitê de Contratações* a aprovação do montante total estimado para a contratação, por meio da elaboração de “adendo”. **Recomenda-se, outrossim, que se instrua o feito com a correspondente deliberação do colegiado responsável pela gestão do Plano de Contratações do Senado Federal.**

Ainda quanto às especificações do objeto, cumpre alertar que o art. 9º da Lei n.º 14.133/2021 veda a utilização de elementos que *sejam impertinentes ou irrelevantes para o objeto específico do contrato*. O art. 4º do Anexo III do ADG n.º 14/2022, que regulamenta a feitura do Termo de Referência ou Projeto Básico, apresenta determinação similar:

Art. 4º São vedadas especificações que:

I – por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem, injustificadamente, a competitividade ou direcionem ou favoreçam a contratação de prestador específico;

A especificação do objeto alinha-se ao disposto no art. 40, inciso V, alínea “a”, que orienta ao presente caso o atendimento ao princípio da padronização, *considerada a compatibilidade de especificações estéticas, técnicas ou de desempenho*.

Repousa sob a responsabilidade do órgão demandante atentar-se ao disposto do § 6º do art. 5º do Anexo III do ADG nº 14/2022:

Art. 5º O Termo de Referência ou Projeto Básico deve conter, no mínimo, os seguintes capítulos:

.....

§ 6º Nas contratações de soluções de Tecnologia da Informação, para a elaboração do Termo de Referência ou do Projeto Básico deverão ser observadas, no que couber, as disposições constantes da Instrução Normativa nº 1, de 4 de abril de 2019, da Secretaria de Governo Digital do Ministério da Economia, e suas alterações posteriores.

Nossa falta de proficiência na área do saber que cuida do objeto do certame não nos permite adentrar nos pormenores da especificação, até porque foge ao escopo jurídico, sobressaindo a responsabilidade do órgão técnico quanto a eventuais características não relevantes para a contratação do objeto pretendido.



**SENADO FEDERAL****Advocacia**

O art. 18 da Lei n.º 14.133/2021 exige, ainda, que a administração apresente a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual (inc. X). O NUP 00100.131430/2025-19 é o “Mapa de Riscos”, com a identificação e a análise dos principais riscos quanto à efetividade da contratação e o alcance dos resultados pretendidos.

No tocante à justificativa para a contratação do objeto, o órgão demandante assevera no TR:

1.2. Justificativa para a contratação**1.2.1. Descrição da situação atual**

1.2.1.1. A presente contratação é motivada pela obsolescência e necessidade de atualização tecnológica das estações de trabalho atualmente utilizadas no desenvolvimento das atividades da Comissão de Educação. Esses equipamentos, com tempo elevado de uso, apresentam baixo desempenho, comprometendo a usabilidade no trabalho diário, além de não contarem mais com suporte ou atualizações de segurança do fabricante. Também há dificuldade na contratação de suporte técnico que assegure sua disponibilidade. Adicionalmente, busca-se adaptar o ambiente do Plenário 15 às diferentes formas de utilização pelos parlamentares, conforme o tipo de sessão, reunião ou audiência pública. A adoção de monitores retráteis com acionamento individual possibilita maior flexibilidade de uso do espaço, permitindo ocultar os equipamentos quando não forem necessários e, assim, ampliar a usabilidade das bancadas. A medida também favorece o acesso rápido e prático aos sistemas de apoio legislativo desenvolvidos e utilizados pela Casa.

(...)

1.2.3. Resultados esperados com a contratação

1.2.3.1. A solução a ser contratada tem como principal benefício garantir a manutenção de atividades relacionadas às áreas fim da Casa, mantendo-se desempenho, disponibilidade e segurança de tecnologia da informação. A substituição das estações de trabalho atuais por equipamentos modernos permitirá mitigar riscos associados a vulnerabilidades do sistema operacional, aumentar a disponibilidade e melhorar o desempenho geral, pois entregará equipamentos com poder de processamento compatível com a evolução dos softwares específicos e compatíveis com os requisitos do trabalho das áreas demandantes. Além disso, o uso de monitores retráteis embutidos nas bancadas trará maior versatilidade ao ambiente, evitando a ocupação permanente dos espaços por equipamentos





SENADO FEDERAL

Advocacia

e possibilitando múltiplos formatos de utilização conforme a dinâmica das sessões da Comissão.

O órgão demandante apresentou o quantitativo e as características mínimas dos bens para aquisição, justificando no TR:

1.2.2. Justificativa para a quantidade a ser contratada

1.2.2.1. Conforme informado na Demanda nº 242/2025, a Comissão de Educação necessita de 24 equipamentos. No entanto, após a elaboração dos projetos pela Secretaria de Infraestrutura, definiu-se a instalação de 20 (vinte) equipamentos no Plenário 15 da Ala Alexandre Costa. Adicionalmente, serão adquiridos mais 3 (três) equipamentos, sendo 2 (dois) destinados a reposição imediata em caso de falha (equivalente a 10% do total em uso), e 1 (um) para uso em laboratório, voltado à realização de testes e preparações prévias a futuras implantações. Desta forma, serão contratados 23 conjuntos de equipamentos.

No item 4.2. do TR, o órgão técnico indicou que a contratação do fornecimento dos bens seja firmada da data de sua assinatura e vigore por 60 (sessenta) meses da data de emissão do Termo de Recebimento Definitivo dos equipamentos, sem possibilidade de prorrogação, por se tratar de prazo suficiente para o cumprimento integral das obrigações contratuais. Sustentou-se que a vigência prolongada objetiva assegurar o cumprimento das obrigações assumidas pela contratada durante todo o período da garantia técnica de funcionamento dos equipamentos, que é de 60 (sessenta) meses a partir do recebimento definitivo. A opção por contemplar no prazo de vigência contratual o período em que vigorará a garantia técnica inerente ao ciclo de funcionamento dos bens foi apontada no TR ao argumento:

Essa garantia é essencial para a segurança operacional e a proteção do patrimônio público, permitindo que eventuais falhas sejam corrigidas pela contratada ao longo de todo o período previsto. A extensão do prazo contratual garante a efetividade das cláusulas de garantia, a segurança jurídica e o interesse da Administração.

Nas licitações até então realizadas sob o crivo da Lei nº 8.666/93, orientava-se os órgãos demandantes que, nos contratos de compra de bens, não definissem o prazo de vigência contratual em função do prazo de garantia do fabricante, a exemplo da Conferência de Minuta nº 026/2012-ADVOSF e o Parecer nº 494/2018-ADVOSF, posto que *a garantia do objeto é uma obrigação remanescente que independe da vigência contratual*. Sob o amparo de precedente do TCU (Decisão nº 997/2002-Plenário), sustentava-se:

Abstenha-se de firmar contratos de fornecimento com vigência determinada em função do prazo de garantia técnica dos bens





SENADO FEDERAL

Advocacia

e/ou materiais, de modo a evitar instrumentos com datas muito além da prevista para recebimento definitivo do objeto, adequando os prazos de vigência para conciliá-los com as datas de execução, entrega, observação e recebimento definitivo do objeto contratual, conforme o caso, nos termos do art. 55, inciso IV, e art. 57 da Lei nº 8.666/1993.

Não obstante, a NLL em alguns dispositivos instrui a necessidade de se especificar as condições de prestação da garantia técnica dos equipamentos, inclusive por meio de cláusulas contratuais:

Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:

.....

§ 1º O termo de referência deverá conter os elementos previstos no inciso XXIII do caput do art. 6º desta Lei, além das seguintes informações:

I - especificação do produto, preferencialmente conforme catálogo eletrônico de padronização, observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança;

II - indicação dos locais de entrega dos produtos e das regras para recebimentos provisório e definitivo, quando for o caso;

III - especificação da garantia exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso.

.....

Art. 43. O processo de padronização deverá conter:

I - parecer técnico sobre o produto, considerados especificações técnicas e estéticas, desempenho, análise de contratações anteriores, custo e condições de manutenção e garantia;

.....

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

.....

XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;

.....





SENADO FEDERAL

Advocacia

Especificamente no tocante ao contrato de fornecimento e prestação de serviço associado (manutenção corretiva contemplada na garantia técnica estendida), a Lei nº 14.133/2021 possibilita que se defina o prazo de vigência contratual em até 5 (cinco) anos, autorizando que se estabeleça que a pretendida avença vigore de sua assinatura até 60 (sessenta) meses após a emissão do Termo de Recebimento Definitivo dos bens:

Art. 113. O contrato firmado sob o regime de fornecimento e prestação de serviço associado terá sua vigência máxima definida pela soma do prazo relativo ao fornecimento inicial ou à entrega da obra com o prazo relativo ao serviço de operação e manutenção, este limitado a 5 (cinco) anos contados da data de recebimento do objeto inicial, autorizada a prorrogação na forma do art. 107 desta Lei.

Sob o prisma estritamente jurídico, portanto, reputa-se atendida a exigência de justificação tanto em relação aos quantitativos de bens como em relação à duração do contrato para plena execução do objeto e adimplemento das obrigações acessórias e prestação dos serviços associados à entrega e ao funcionamento dos equipamentos.

Quanto ao regime de execução do objeto, o fornecimento dos bens se dará após a formalização do contrato de compra, em até 60 (sessenta) dias corridos após sua assinatura, iniciando-se então os prazos para instalação e emissão dos termos de recebimento provisório e definitivo, após o que se iniciará o período de garantia técnica de funcionamento (manutenção corretiva). O pagamento dos bens adquiridos ocorrerá mediante apresentação do documento fiscal correspondente, condicionado ao aceite definitivo do objeto fornecido. Há, ainda, a previsão de penalidades pelo atraso no fornecimento dos bens.

No tocante à pesquisa de preços, sob a responsabilidade do órgão técnico, o resultado da estimativa foi submetido ao crivo da SADCON, que ratificou o resultado do levantamento (NUP 00100.133530/2025-71).

Acerca da **adoção do Sistema de Registro de Preços (SRP)** no presente caso, a área técnica assinalou no item 2.3 do TR:

2.3.1. Não será utilizado o Sistema de Registro de Preços na presente contratação, tendo em vista que não há necessidade de contratações frequentes, bem como o quantitativo a ser demandado pelo Senado Federal foi definido previamente.

O art. 36 do ADG n.º 14/2022 estabelece as condicionantes para adoção do SRP:

Art. 36.

.....





SENADO FEDERAL

Advocacia

§ 1º É cabível a contratação de obras e serviços comuns de engenharia pelo SRP, desde que atendidos os seguintes requisitos:

I - existência de projeto padronizado, sem complexidade técnica e operacional;

II - necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço a ser contratado.

A análise da pertinência da justificativa apresentada pelo órgão técnico para não adoção do SRP, ressalvado flagrante contrariedade normativa, insere-se na alçada decisória da autoridade competente para aprovar o TR e autorizar a realização do certame.

Quanto ao tratamento diferenciado assegurado às **microempresas (ME's) e empresas de pequeno porte (EPP's) nas licitações públicas (Lei Complementar n.º 123/2006)**, o órgão técnico informa no TR (item 2.8) a opção pela não utilização dos benefícios legais assegurados a tais empresas, sob o argumento:

2.8.1. Não será aplicável o tratamento diferenciado previsto no art. 48 da Lei Complementar nº 123/2006 para Microempresas e Empresas de Pequeno Porte.

2.8.1.1. Nos termos do inciso I do art. 48 da Lei Complementar nº 123/2006, a Administração Pública deverá realizar licitação exclusiva para microempresas e empresas de pequeno porte nos itens com valor estimado de até R\$ 80.000,00. Embora o item 2 do objeto tenha valor inferior a esse limite, sua contratação está tecnicamente vinculada ao item 1, de natureza indivisível e com necessidade de padronização e integração entre os componentes. Assim, a separação dos itens comprometeria a eficiência, a uniformidade da solução e poderia configurar fracionamento indevido, razão pela qual não se aplica o tratamento diferenciado previsto no referido dispositivo legal.

*2.8.2. Embora haja itens com valor estimado superior a R\$ 80.000,00, trata-se de aquisição de bens de natureza indivisível, conforme justificativa apresentada na seção “**Critério de adjudicação da contratação**”. Dessa forma, não se aplicará nesta contratação o benefício previsto no art. 48, III, da LC nº 123/2006.*

A não aplicação do tratamento diferenciado previsto no inciso I do art. 48 da Lei Complementar n.º 123/2006 (licitação exclusiva à participação de ME e EPP) se deve ao valor estimado na contratação superar o limite de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais). Os incisos II (subcontratação de ME e EPP) e III (cota de 25% do objeto para recair em ME e EPP) foram afastados sob o





SENADO FEDERAL

Advocacia

argumento da indivisibilidade dos bens decorrente da padronização e integração entre os componentes.

O art. 15 da Lei n.º 14.133/2021 estabelece *salvo vedação devidamente justificada no processo licitatório, pessoa jurídica poderá participar de licitação em consórcio, observadas as seguintes normas: [...].* A possibilidade de participação de empresas reunidas em consórcio foi devidamente justificada no item 2.6 do TR, indicando-se algumas balizas que devem ser observadas pelas empresas consorciadas, as quais serão analisadas quando do exame da redação da minuta de edital e do instrumento de contrato:

2.6.1. A participação de consórcios no certame que se originará do presente Termo de Referência será permitida, conforme disposto no art. 15 da Lei nº 14.133/2021. Tal permissão visa ampliar a competitividade e oportunizar que empresas que individualmente não deteriam capacidade técnica, operacional ou econômico-financeira suficiente possam se associar, formando alianças capazes de executar objetos contratuais de maior vulto ou complexidade, o que contribui para a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração. Ademais, no presente certame, a natureza e complexidade do objeto licitado, bem como o perfil de mercado dos potenciais fornecedores, tornam vantajosa, sob o aspecto do interesse público, a admissão da participação em consórcios, promovendo a participação de empresas de variados portes e propiciando soluções inovadoras, sem prejuízo da exigência de comprovação de compromisso de constituição do consórcio e do atendimento aos requisitos legais de habilitação e responsabilidade solidária dos consorciados, conforme exige a legislação vigente.

Em atenção à publicidade inerente aos procedimentos licitatórios, necessária como instrumento de controle social sobre as despesas públicas, carece a juntada aos autos da designação, pela Diretoria-Geral (art. 9º, incisos XVII e XIX, c/c art. 11, ambos do Anexo V do RASF), dos **agentes de contratação** e da equipe de apoio. É o que preceitua o art. 29 do ADG n. 14/2022:

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 n.º 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.





SENADO FEDERAL

Advocacia

§ 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.

[Destaques acrescidos].

Também em observância aos princípios da transparência e da publicidade, a SADCON deve estar atenta à obrigação legal prevista no art. 8º, § 2º, da Lei nº 12.527/2011:

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:

(...)

IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;

(...).

Quanto aos demais aspectos procedimentais, observa-se a necessidade de **aprovação do Termo de Referência** por parte da Diretoria-Geral, bem como a obtenção de autorização para realização do procedimento licitatório, conforme dispõem as normas de distribuição de competência no Anexo V do Regulamento Administrativo (RASf com a redação consolidada pelo ATC n.º 14/2022, ratificado pela Resolução n.º 6/2024, e suas alterações posteriores).

Embora indicados no item 5 do TR, carece a designação formal de gestores e fiscais do contrato, o que deverá ser observado, conforme art. 9º, inciso IX do Anexo V do RASf.

Sobre as **cautelas orçamentárias**, o planejamento orçamentário e a prévia deliberação do Comitê de Contratações reclamam complementariedade já que a estimativa de preços supera o total de recursos aprovado. Embora o órgão técnico, no NUP 00100.131452/2025-71, informe que o pedido de adendo foi submetido ao Comitê, não consta dos autos a referida deliberação do colegiado assentindo com a alteração do valor autorizado para a pretendida contratação.





SENADO FEDERAL

Advocacia

Em relação ao **instrumento convocatório**, atualizado em parte conforme as alterações finais sugeridas pela COPEL, verifica-se que sua redação, em linhas gerais, guarda consentâneo com a legislação de regência e com o modelo reformulado pela Comissão de Minutas-Padrão, apto a utilização nesta Casa Legislativa, sendo compatível com textos já aprovados por esta Advocacia. A despeito disso, pontuam-se, a seguir, algumas observações para aprimoramento do texto.

Nos Capítulos II, III e XVIII do edital, sugere-se explicitar algumas condições para participação de empresas reunidas em consórcio:

CAPÍTULO II – DAS CONDIÇÕES DE PARTICIPAÇÃO E CREDENCIAMENTO

.....

2.2. Somente poderão apresentar proposta consórcios de empresa ou as empresas legalmente estabelecidas, especializadas no ramo e que satisfaçam às condições deste edital e seus anexos.

2.2.1. As pessoas jurídicas reunidas em consórcio deverão atender à todas as condições previstas no artigo 15 da Lei nº 14.133, de 2021, e quando de sua constituição deverá ser observado o disposto nos artigos 278 e 279 da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976.

.....

CAPÍTULO III– DOS CONSÓRCIOS

3.1. Admite-se a participação de licitantes reunidos em qualquer número sob a forma de consórcio, considerando o vulto e a complexidade do objeto do certame, como forma de ampliar a competitividade e oportunizar que empresas que individualmente não deteriam capacidade técnica, operacional ou econômico-financeira suficiente possam se associar e apresentar proposta demonstrando sua aptidão para executar adequadamente o objeto demandado pelo Senado, desde que observadas as condições estabelecidas neste edital.

.....

CAPÍTULO XVIII – DA ASSINATURA DO CONTRATO

.....

18.2. A licitante vencedora, quando reunida em consórcio, fica obrigada a promover, antes da celebração do contrato, a constituição e o registro do consórcio, nos termos do item 2.2.1 e do compromisso referido no Capítulo III deste edital.





SENADO FEDERAL

Advocacia

Ao tratar da fase de habilitação dos licitantes, a Lei n.º 14.133/2021 definiu em seu art. 63, §§ 2º a 4º, a possibilidade de vistoria prévia para que os interessados possam avaliar o local de execução do objeto da contratação, antes de formularem suas propostas. O Anexo III do ADG n.º 14/2022, que define os parâmetros e diretrizes para elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico, acerca do conteúdo mínimo dos documentos descritivos do objeto da contratação, em seu art. 8º, destaca a *indicação justificada de necessidade de vistoria, ainda que facultativa*.

A minuta de edital, no seu Capítulo IV, faculta aos licitantes a realização da vistoria prévia. O PRODASEN justificou no item 3.1. do TR o porque se oportuniza aos licitantes interessados a realização da vistoria:

3.1.1. É imprescindível a realização de vistoria para o adequado conhecimento das condições do ambiente físico onde a solução será implantada, especialmente porque o objeto desta contratação envolve intervenções em mobiliário fixo do plenário da Comissão de Educação. Embora o Anexo VIII contenha pranchas gráficas e medições detalhadas, a complexidade e a singularidade do mobiliário existente — com variações em revestimentos, profundidade, espessura e pontos de passagem de cabos — tornam inviável a completa representação das condições reais apenas por documentação técnica. A vistoria permite que a licitante avalie diretamente a viabilidade da instalação da solução ofertada, inclusive no que diz respeito à ergonomia, interferências físicas e compatibilidade do equipamento com o espaço disponível. A não realização da vistoria pode resultar em riscos de incompatibilidade, danos ao mobiliário ou comprometimento da funcionalidade do equipamento, o que afetaria diretamente os objetivos da contratação. Diante disso, a equipe técnica considera a vistoria de suma importância para a formulação de propostas aderentes ao ambiente e ao escopo da contratação.

No Capítulo V foi estabelecida a exigência de a licitante enquadrada como Microempresa ou Empresa de Pequeno Porte declarar tal condição se intencionar se valer dos direitos de preferência previstos na LC n.º 123/2006 (item 5.7 da minuta de edital).

Como a licitação não é exclusiva à participação de ME's e EPP's, tampouco o objeto possibilita o estabelecimento de cota divisível para que a contratação recaia em tais entidades, o instrumento convocatório não orienta a aplicação de tais benefícios. Não obstante, os demais privilégios devem ser assegurados, como o prazo diferenciado para apresentação da documentação exigida para exame de sua regularidade fiscal e trabalhista e a preferência na contratação quando a aplicação dos critérios de desempate lhes assegurarem a melhor proposta.

