

**SENADO FEDERAL**

Advocacia

PARECER Nº 059/2025-ADVOSF

Processo nº 00200.014819/2024-83

Minuta de edital de licitação, na modalidade “pregão eletrônico”, menor preço por item, destinada à aquisição de papéis e cartões para impressão offset. Análise Jurídica. Pela aprovação, com recomendações.

Trata-se de processo administrativo encaminhado a esta Advocacia para análise de minuta de edital de pregão eletrônico, do tipo menor preço por item, cujo objetivo é a “aquisição de papéis e cartões para impressão offset” (minuta de edital consubstanciada no doc. nº 00100.007950/2025-01).

Os Documentos de Formalização de Demanda nºs 212/2024, 107/2024, o Estudo Técnico Preliminar nº 52/2024 e a versão do Termo de Referência que serviu de base para a elaboração da minuta de edital em apreço constam dos documentos nºs 00100.138306/2024-95, 00100.138307/2024-30, 00100.138308/2024-84 e 00100.007658/2025-81, respectivamente.

A Solicitação de Contratação nº 1791, **no valor de R\$ 9.090.000,00** (doc. nº 00100.138309/2024-29), foi aprovada pelo Comitê de Contratações do Senado Federal (doc. nº 00100.138311/2024-06). Houve, ainda, a elaboração da versão preliminar do Mapa de Riscos (doc. nº 00100.138309/2024-29). A contratação em comento encontra-se prevista no Plano de Contratações sob o nº 20250156 (doc. nº 00100.138310/2024-53).



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

A pesquisa de preços foi elaborada e encaminhada à Coordenação de Controle e Validação de Processos - COCVAP (doc. nº 00100.194024/2024-78 e anexos).

Após ajustes a justificativas apresentadas no doc. nº 00100.211247/2024-15, a COCVAP ratificou a pesquisa, com validade até 04/06/2025, e determinou a continuidade da instrução (doc. nº 00100.217990/2024-71). Sem delonga, procedeu-se à elaboração da primeira versão da minuta de edital (doc. nº 00100.224358/2024-83).

Antes de submeter a referida minuta à análise do órgão técnico, todavia, determinou-se o encaminhamento dos autos à Coordenação de Processamento Externo de Licitações – COPEL para apreciação (doc. nº 00100.224367/2024-74). Esta, por sua vez, sugeriu a realização de alguns ajustes à minuta de edital e ao TR (doc. nº 00100.229820/2024-39).

Assim, os autos foram encaminhados ao órgão técnico (doc. nº 00100.230915/2024-03), que então prestou os necessários esclarecimentos acerca das questões suscitadas (doc. nº 00100.004979/2025-23), bem como procedeu à elaboração da versão final do Termo de Referência (doc. nº 00100.007658/2025-81).

Por fim, procedeu-se à elaboração da versão final da minuta de edital (doc. nº 00100.007950/2025-01), ora encaminhada a esta Advocacia para a realização da necessária análise jurídica (doc. nº 00100.007955/2025-26).

É o relatório.



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Inicialmente, cumpre destacar que a presente análise restringir-se-á à juridicidade do presente processo de licitação, não cabendo a este órgão jurídico emitir juízo valorativo sobre situações circunscritas ao âmbito da discricionariedade do Senado Federal.

Quanto ao diploma legal que rege a presente análise, consta da minuta referência à Lei nº 14.133/2021 e legislação correlata. Já no âmbito interno, incidem as disposições do ADG nº 14/2022.

Quanto à comprovação de adequação orçamentária da pretendida contratação, verifica-se que, apesar de o montante aprovado pelo Comitê de Contratações (R\$ R\$ 9.090.000,00) não cobrir totalmente o custo determinado na precificação final dos serviços (R\$ 10.343.861,00), o valor de referência não excede em 25% ou mais o valor autorizado. Portanto, em tais casos, dispensa-se a elaboração de adendo à “*Solicitação de Contratação*” para majoração do valor, conforme deliberado pelo referido colegiado (*vide* teor das Atas nos NUPs 00100.074021/2021-76 e 00100.157377/2023-14).

Sem mais delongas, será analisado o preenchimento dos requisitos necessários à regularidade da minuta de edital da licitação ora submetida à apreciação.

O **pregão** é a modalidade de licitação¹ obrigatória para a aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto (artigo 6º, XLI, Lei nº

¹ Art. 28. São modalidades de licitação:
I - pregão;



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

14.133/2021). No caso em questão, a presente análise irá se debruçar sobre a aquisição de bens e serviços pelo critério de menor preço.

Pois bem. O artigo 6º, XIII, da referida lei 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”*.

Destaca-se, ainda, o art. 29 da Lei nº 14.133/2021, o qual reforça a adoção do pregão sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado. Entretanto, a referida modalidade é inaplicável *“às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual”*, bem como às obras e aos serviços especiais de engenharia.

Portanto, o conceito de *“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.

No caso em tela, a contratação visa o fornecimento de papéis e cartões para impressão *offset*, que foram definidos por meio de especificações objetivas, conforme se verifica do Termo de Referência² e do anexo 2 do edital³.

A Administração do Senado Federal descreveu o objeto da licitação de modo sucinto, estabelecendo padrão de qualidade por ela

² Doc. nº 00100.007658/2025-81

³ Doc. nº 00100.007950/2025-01



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

desejado e características mínimas dos itens pretendidos. Os padrões de compatibilidade e qualidade do objeto foram definidos no edital, por meio de especificações usuais do mercado.

Isso posto, o objeto especificado na minuta de edital se encaixa na definição legal de “*bens e serviços comuns*”, sendo o pregão a modalidade adequada a ser adotada na licitação pretendida.

Ademais, é correta a **utilização da forma eletrônica**, visto que é obrigatória⁴ a sua utilização nos pregões cujo critério de julgamento seja o de menor preço.

Foi registrada a **impossibilidade de adoção do Sistema de Registro de Preços** como forma de viabilizar a contratação do objeto pretendido, pois a entrega parcelada dos itens que integram o objeto almejado acabará por majorar os custos financeiros e administrativos da Administração Pública (vide item 2.3 do TR – doc. nº 00100.007658/2025-81). Isso, segundo justifica o órgão técnico, ocorreria em razão do tempo de fabricação dos lotes de papéis, o valor do frete e os tramites administrativos para controle e manutenção de estoque.

Em adição, ficou registrado que, embora a produção da SEGRAF sofra oscilações de demanda, conforme a necessidade de seus clientes, é possível prever o consumo de papel em um período de 12 (doze) meses. Além disso, a SEGRAF possui histórico, instalações e um processo industrial plenamente adaptado à compra, ao recebimento e à estocagem de papel por período anual.

⁴ Decreto nº 10.024/2019: Art. 1º [...] § 1º A utilização da modalidade de pregão, na forma eletrônica, pelos órgãos da administração pública federal direta, pelas autarquias, pelas fundações e pelos fundos especiais é obrigatória.



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Quanto aos critérios de julgamento e adjudicação, por sua vez, observa-se que houve a opção pelo **critério de adjudicação por itens**, de modo a ampliar a competitividade no certame, uma vez que o objeto é divisível e que a adjudicação por itens não trará qualquer prejuízo para o conjunto da contratação nem perda de economia de escala (item 2.5 do TR).

E, conforme informado pelo órgão técnico no item 2.4 do TR, o **critério do menor preço** é o que melhor se adequa ao modelo da contratação pretendida, assim como é o que gera possibilidade de maior vantagem para a Administração.

Além disso, observa-se que a adoção de tais critérios guarda consonância com o disposto na Súmula nº 247 do Tribunal de Contas da União⁵.

De mais a mais, verifica-se que a **justificativa para a contratação** consta do item 1.2 do TR, que também contempla todos os aspectos formais e essenciais exigidos no Anexo III do ADG nº 14/2022.

Em relação à **pesquisa de preços**⁶, consolidada na Planilha Estimativa de Despesas, verifica-se que a sua realização está dentro dos parâmetros normativos estabelecidos, com cotações em quantitativo suficiente, tendo sido ratificada pela SADCON (doc. nº

⁵ “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.”

⁶ Doc. nº 00100.147240/2023-43, ANEXOS 1 a 3



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

00100.217990/2024-71), conforme já relatado. Atendido, assim, o disposto no art. 18 do ADG nº 14/2022.

Quanto à **preferência às microempresas e empresas de pequeno porte**, verifica-se que a minuta foi elaborada sem direcionamento exclusivo para ME/EPP, visto que, segundo o órgão técnico, este poderia ocasionar prejuízo ao conjunto do objeto a ser contratado. Diante disso, convém destacar as seguintes ponderações feitas no TR:

2.9.1 Há óbice à aplicação do art. 48, tanto no inciso I, quanto no inciso III, da Lei Complementar nº 123/2006, pelos motivos abaixo expostos:

2.9.1.1. Óbice econômico à aplicação do inciso I e III, para a totalidade dos itens deste termo de referência:

*O artigo 49 da LC 123/2006 menciona que não será aplicável o tratamento diferenciado do artigo 48 quando “**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**”*

*O presente órgão técnico verificou, em recente pregão (PE 57/2023) que **a participação ME e EPP, através de reserva de cotas, trouxe situação não vantajosa para o Senado Federal.***

[...]



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

*Em ambos os casos, **percebemos que o valor oferecido por empresas não ME/EPP foram mais vantajosos ao Senado federal.** Diante dessa situação o Senado Federal chegou a pagar até 40% mais caro num único item, configurando que não é vantajosa economicamente a exclusividade para ME e EPP para este tipo de insumo. Por esse motivo, salvo entendimento diferente dos demais órgãos, **manifestamo-nos contrários a aplicar o artigo 48 da LC 123/2023.***

2.9.1.2. Óbice técnica para aplicação do inciso III aos itens 8 e 13.

O artigo 49 da LC 123/2006 menciona que não será aplicável o tratamento diferenciado do artigo 48 quando “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”

*Além das limitações econômicas, há limitações técnicas em estabelecer cotas para os itens 10 e 11. **Isso ocorre pois pode haver variação de coloração entre eles, a depender do fabricante. Ainda que pequena, a variação de coloração impacta na composição dos livros e materiais, de forma que o livro produzido apresente duas colorações.***

[destaques acrescidos]

Assim, tendo em vista que o valor da contratação ultrapassa o montante de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), bem como o teor da manifestação do órgão técnico quanto à inviabilidade de aplicação dos



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

demais benefícios previstos no mencionado artigo, reputa-se tecnicamente justificada a caracterização da situação descrita no art. 49, inciso III, da Lei Complementar nº 123/2006.

Também foi recomendada **a vedação à participação de consórcios na licitação proposta** (item 2.6 do TR), pois segundo o órgão técnico, a complexidade e o vulto do objeto não são limitadores à participação de fornecedores aptos a executar o objeto individualmente. Atendido, portanto, o disposto no art. 7º, inciso VI, do Anexo III ao ADG nº 14/2022.

Em atenção ao disposto no art. 8º, inciso III, da mesma norma, foi exigida a **apresentação de amostras** por parte das licitantes, sob a justificativa de que há necessidade de se realizar, antes da adjudicação, a verificação de compatibilidade e adequação do produto ofertado às especificações previstas no edital (conforme item B do ANEXO III do TR).

Ademais, haverá a **dispensa da exigência da garantia contratual** prevista no art. 96 da Lei nº 14.133/2021, sob o argumento de que, consoante previsto no inciso II do § 2º do art. 18, Anexo III do Ato da Diretoria-Geral nº 14/2022, não foram estabelecidas obrigações futuras para o cumprimento pela futura contratada, não sendo razoável, portanto, a exigência de garantia contratual (item 14 do TR).

Em relação à publicidade inerente aos procedimentos licitatórios, necessária como instrumento de controle social sobre as despesas públicas, carece a juntada aos autos da designação, pela



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Diretoria-Geral, dos **agentes de contratação** e da equipe de apoio, conforme preceitua o art. 29 do ADG nº 14/2022.

E, embora os gestores do contrato tenham sido indicados no item 5 do TR, carece de inclusão nos autos a sua designação formal, o que deverá ser providenciado, conforme art. 9º, inciso IX do Anexo V do Regulamento Administrativo do Senado Federal (RASf).

Quanto aos demais aspectos procedimentais, observa-se a necessidade de aprovação do Termo de Referência e do Estudo Técnico Preliminar, bem como autorização do procedimento licitatório, conforme dispõem, respectivamente, o artigo 9º, inciso IV e o artigo 7º, I, “b” do Anexo V do RASf.

Em relação ao **instrumento convocatório** (doc. nº 00100.007950/2025-01), cumpre registrar que o prazo previsto no item 10.1.3 vai de encontro ao que estatui o art. 38, § 2º, do Decreto 10.024/2019⁷, devendo ser **ajustado**. Os itens 12.4.1 e 12.7.2, por sua vez, reclamam igual **ajuste**, em atenção ao disposto no art. 43, § 2º, da norma em comento⁸.

⁷ Art. 38. Encerrada a etapa de envio de lances da sessão pública, o pregoeiro deverá encaminhar, pelo sistema eletrônico, contraproposta ao licitante que tenha apresentado o melhor preço, para que seja obtida melhor proposta, vedada a negociação em condições diferentes das previstas no edital.
(...)

§ 2º O instrumento convocatório deverá estabelecer prazo de, no mínimo, duas horas, contado da solicitação do pregoeiro no sistema, para envio da proposta e, se necessário, dos documentos complementares, adequada ao último lance ofertado após a negociação de que trata o caput.

⁸ Art. 43. A habilitação dos licitantes será verificada por meio do Sicaf, nos documentos por ele abrangidos, quando os procedimentos licitatórios forem realizados por órgãos ou entidades integrantes do Sisg ou por aqueles que aderirem ao Sicaf.
(...)

§ 2º Na hipótese de necessidade de envio de documentos complementares após o julgamento da proposta, os documentos deverão ser apresentados em formato digital, via sistema, no prazo definido no edital, após solicitação do pregoeiro no sistema eletrônico, observado o prazo disposto no § 2º do art. 38.



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Nessa mesma linha, em outras oportunidades, esta Advocacia alertou quanto à impropriedade da adoção do prazo mínimo para envio das propostas ajustadas ao lance vencedor, destacando-se, exemplificativamente, os Pareceres nºs 674/2020 e 094/2023–ADVOSF, nos Processos 00200.004237/2020-65 e 00200.002024/2023-41. Ressalte-se, por fim, que compete ao Poder Executivo regulamentar, via decreto, a legislação federal acerca do pregão, sendo o Decreto nº 10.024/2019 de observância obrigatória por toda a Administração Pública Federal (art. 84, IV, da CF/1988).

Nesse sentido, ainda que se identifique a existência da versão preliminar do mapa de riscos no doc. nº 00100.138309/2024-29, observa-se que a versão definitiva desse instrumento não foi colacionada ao feito. Assim, em consonância com reiteradas manifestações desta Advocacia, embora o mapa de riscos possa não ser considerado um instrumento sempre obrigatório, ele reveste-se de grande importância para que a Administração se desincumba do ônus de realizar uma análise adequada dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual. Tal obrigação está prevista no artigo 18 da Lei nº 14.133/2021, como necessária na fase preparatória do processo licitatório. **Diante disso, recomenda-se a inclusão do referido documento ou a apresentação de justificativa pela ausência de sua juntada, indicando as razões pelas quais o órgão técnico entende que os riscos contratuais já foram devidamente analisados**

Quanto à **nota constante no item 12.3.2.b** da minuta de edital (doc. nº 00100.007950/2025-01) direcionada à esta Advocacia, que trata da apresentação, pelo licitante, da “*Certidão Negativa de Falência e*



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Recuperação Judicial”, esta ADVOSF reafirma o entendimento esposado no Parecer nº 465/2024, 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, tem-se que 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 realizar diligências para verificar a capacidade da empresa de executar o objeto do contrato, conforme estabelecido no edital.

Por fim, cumpre **ratificar** a pertinência da aplicação de um único percentual para aplicação da multa de mora em face de decisão do Órgão Técnico responsável.



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

No mais, verifica-se que sua redação é consentânea à legislação de regência e aos modelos usualmente utilizados nesta Casa Legislativa, sendo compatível com outros textos já aprovados por esta Advocacia.

Diante do exposto, observadas as recomendações constantes deste parecer e ressalvada eventual impropriedade de ordem técnica que escapa ao conhecimento jurídico, entende-se que a minuta constante do documento de nº 00100.007950/2025-01 poderá ser considerada regular e **apta** à aprovação pela autoridade competente, sem necessidade de retorno a esta Advocacia.

É o Parecer.

Brasília, 22 de janeiro de 2025.

(assinado digitalmente)

RAFAEL RODRIGUES DA CUNHA PAIVA

Advogado do Senado Federal

De acordo. Junte-se ao processo em epígrafe e encaminhe-se à Coordenação de Apoio Técnico a Contratações – COATC da Secretaria de Administração de Contratações – SADCON para conhecimento e adoção das providências pertinentes.

Brasília/DF, 27 de janeiro de 2025.

(assinado digitalmente)

FELIPE DE PAULA LYRA

Advogado do Senado Federal – OAB/DF nº 76.533

Revisor do Núcleo de Processos de Contratações

