

**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

PARECER Nº 216/2025-ADVOSF

Processo nº 00200.021706/2024-34

Minuta de edital de licitação, na modalidade “pregão eletrônico”, menor preço por grupo, destinada à contratação de empresa especializada para prestação de serviço de soluções em stands e eventos, com objetivo de viabilizar a participação do Senado Federal exclusivamente em eventos literários em diversos locais do território nacional, sob demanda. Análise Jurídica.

Trata-se de processo administrativo encaminhado a esta Advocacia para análise de minuta de edital de pregão eletrônico do tipo menor preço por grupo, cujo objetivo é a “*contratação de empresa especializada para prestação de serviço de soluções em stands e eventos, com objetivo de viabilizar a participação do Senado Federal exclusivamente em eventos literários em diversos locais do território nacional, sob demanda*” (minuta de edital consubstanciada no doc. nº 00100.048132/2025-51).

Inicialmente, a Secretaria de Editoração e Publicações – SEGRAF elaborou o Documento de Formalização da Demanda nº 416/2024, em atendimento ao art. 16, § 1º, inciso I, do ADG nº 14/2022 (doc. nº 00100.223302/2024-10).

A Solicitação de Contratação nº 1884, no valor de **R\$ 1.900.600,00** foi aprovada pelo Comitê de Contratações do Senado



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

Federal, acompanhada, ainda, da versão preliminar do Mapa de Riscos (doc. nº 00100.223304/2024-09).

O Estudo Técnico Preliminar está disposto no doc. nº 00100.027304/2025-52-1. A última versão do Termo de Referência encontra-se no doc. nº 00100.044056/2025-12.

A pesquisa final de preços está registrada no doc. nº 00100.027304/2025-52-2. Posteriormente, a Coordenação de Controle e Validação de Processos – COCVAP ratificou a pesquisa e determinou a continuidade da instrução (doc. nº 00100.028236/2025-49).

Por fim, procedeu-se à elaboração da versão final da minuta de edital (doc. nº 00100.048132/2025-51), ora encaminhada a esta Advocacia para a realização da necessária análise jurídica (doc. nº 00100.048148/2025-63).

É o relatório.

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. Ademais, foi requerida análise em caráter de **urgência**, o que impõe o exame dos pontos centrais da pretendida contratação.

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.



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

O **pregão** é uma 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 14.133/2021).

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”*. 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 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.

O pregão ora pretendido tem por objetivo *a contratação de empresa especializada para prestação de serviço de soluções em stands e eventos literários em diversos locais do território nacional, sob demanda*.

Conforme se verifica do Termo de Referência² e da minuta do edital³, a contratação foi definida por meio de especificações objetivas. A Administração do Senado Federal descreveu o objeto da licitação de modo sucinto, estabelecendo padrão de qualidade por ela

¹ Art. 28. São modalidades de licitação:

I - pregão;

² Anexo I do doc. nº 00100.044056/2025-12.

³ Anexos II a VI do doc. nº 00100.048132/2025-51.



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

desejado e características mínimas de cada item pretendido. 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**, pois “*a opção pelo contrato sob demanda, ao invés da ARP, é fundamentada com uma vasta análise que evidencia não apenas as vantagens desse modelo para o objeto proposto, mas também elimina impossibilidades normativas existentes para ARPs e mitiga riscos para o Senado Federal*” (item 2.3 do TR).

O critério de julgamento é o de menor preço por grupo. Os **critérios de adjudicação e de julgamento das propostas** foram assim justificados no TR:

(...)

2.4. O critério “menor preço” é o mais adequado em virtude de o objeto não apresentar complexidade técnica significativa para a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, sendo considerada a melhor proposta aquela que possibilitar o menor

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

Núcleo de Processos de Contratações

dispêndio de recursos. Além disso, não existem preços tabelados para o objeto, nem será fixado o valor da contratação, não sendo cabível a aplicação do critério “maior desconto”.

(...)

2.5 Sugerimos que seja adotado o critério de adjudicação por grupo, tendo em vista que se apresenta como modelo possível para atender o conjunto do objeto pretendido em diversos aspectos, a saber:

Existência de prejuízo para o conjunto: Caso o julgamento fosse por item, haveria prejuízo para o conjunto do serviço a ser executado em cada ordem de serviço, pois haveria incompatibilidade entre itens e problemas na logística de entrega e recolhimento, que teria de contar com um improvável sincronismo entre as empresas contratadas;

Economia de escala na execução de procedimentos técnicos e administrativos: cumprimento de prazos de entrega e análise de projeto arquitetônico, exatidão de medidas, equivalência de cores e tipologias de painéis; compatibilização entre itens e elementos eletrônicos e sistema elétrico estruturas de piso e estrutura do estande; impressões em adesivo e área de adesivagem, etc.;

Uniformidade, simplificação e eficiência das ações operacionais e administrativas: emissão de ordem de serviço única, comunicação entre áreas, pagamento, medição, execução de glosas etc.;

Economia executiva: A adjudicação por item traria maiores custos de gerenciamento do processo, superando os benefícios esperados, sendo necessário o aumento da equipe que vai às feiras para realizar correto gerenciamento;



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

Aumento de competitividade: A escolha por realizar um grupo para cada região do Brasil aumenta a competitividade, diminuindo os custos logísticos e fazendo com que as empresas com mais expertise na região realizem o melhor serviço.

[destaques acrescidos]

Destaca-se que a contratação ainda vigente, CT 056/2024, adotou o critério de adjudicação global. A pretendida contratação adotou critério de adjudicação por grupo, em que cada grupo corresponde a uma região do país (v.g. 1.2.2.1 do TR). Embora seja possível inferir a lógica subjacente, recomenda-se **justificá-la explicitamente** no TR, sobretudo no item 2.5.

No mais, verifica-se que a **justificativa para a contratação** constante no item 1.2 do TR contempla os aspectos formais exigidos no Anexo III do ADG nº 14/2022.

Em relação à **pesquisa de preços**, o Órgão Técnico justificou sobre a não obtenção da composição da cesta com no mínimo 3 amostras de preços para diversos itens, além de coeficiente de variação superior a 25% para diversos itens (doc. nº 00100.027304/2025-52). Destaca-se que as justificativas foram referendadas pela Diretoria de Gestão da Secretaria de Editoração e Publicações (doc. 00100.016021/2025-85), tendo sido ratificada pela SADCON, conforme relatado. Atendido, assim, o disposto no art. 18 do ADG nº 14/2022.

A pesquisa estimou o preço em R\$ 2.885.187,39, que supera em aproximadamente 50% o valor autorizado pelo Comitê de



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

Contratações (R\$ 1.900.600,00). Recomenda-se a **remessa** ao Comitê, para deliberação e eventual adendo.

Quanto à **preferência às microempresas e empresas de pequeno porte**, verifica-se que a minuta foi elaborada sem direcionamento exclusivo para ME/EPP, por se tratar de contratação acima de R\$ 80.000,000. Ademais, diante da natureza indivisível do objeto, não haverá a aplicação do artigo 48, inciso III, da Lei Complementar nº 123/2006 (item 2.8 do TR).

No item 2.6 do TR, por sua vez, houve manifestação pela **impossibilidade de participação de consórcio** de empresas, em atenção à limitação da competitividade do certame.

O órgão demandante afirmou que a apresentação de **garantia contratual** é necessária, visto que a contratação ora pretendida não se enquadra em nenhuma das hipóteses previstas no artigo 18, § 2º, do Anexo III, do ADG nº 14/2022 (item 13 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 Diretoria-Geral, dos **agentes de contratação** e da equipe de apoio. É o que preceitua o art. 29 do ADG nº 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 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



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

condução dos procedimentos licitatórios, tanto na forma presencial quanto na eletrônica.

§ 2º Compete à Diretoria-Geral designar:

I - os agentes de contratação e os membros de Comissão de Contratação, dentre os servidores efetivos integrantes do Quadro de Pessoal do Senado Federal e observado o disposto no art. 6º deste Ato.

II - os integrantes da Equipe de Apoio, dentre os servidores integrantes do Quadro de Pessoal do Senado Federal.

[destaques acrescidos]

Embora indicados no item 5 do TR, carece a designação formal de gestores do contrato, o que deverá ser observado, conforme art. 9º, inciso IX da Política de Contratações do Senado Federal - PCSF.

Quanto aos demais aspectos procedimentais, observa-se a necessidade de aprovação **do Termo de Referência, do Estudo Técnico Preliminar**, bem como **autorização do procedimento licitatório** por parte da Diretora-Geral, conforme dispõem, respectivamente, os incisos IV e V do art. 9º da PCSF.

Em relação ao **instrumento convocatório** (doc. nº 00100.048132/2025-51), 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. A minuta de contrato, disposta no anexo 7, também não merece reparos.



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

As observações/notas para a ADVOSF se referem a pontos repetidamente questionados, a saber: a certidão negativa de falência e recuperação judicial, item 11.3.2.2, e que ora se **ratifica** a exclusão efetuada, conforme compreensão consolidada da ADVOSF; e os prazos previstos nos itens 10.1.2, 11.4.1 e 11.7.2, que **contrariam** a posição da ADVOSF sobre a questão.⁵

No edital, como condição para assinatura do contrato, consta a seguinte disposição:

15.2. 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.

Como observado no Parecer nº 801/2024–ADVOSF, a Lei nº 10.522/2002 foi alterada para determinar a obrigatoriedade da consulta prévia ao CADIN para a celebração de contratos e outros instrumentos de desembolso.

Art. 6º É obrigatória a consulta prévia ao Cadin, pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, direta e indireta, para:

I - realização de operações de crédito que envolvam a utilização de recursos públicos;

⁵ Em outras oportunidades esta Advocacia já se manifestou acerca do prazo mínimo para envio das propostas e documentos, destacando-se, exemplificativamente, os Pareceres nº 674/2020-ADVOSF (Processo 00200.004237/2020-65), nº 094/2023-ADVOSF (Processo nº 00200.002024/2023-41), nº 833/2024–ADVOSF (Processo nº 00200.010539/2024-04), nº 563/2024-ADVOSF (Processo nº 00200.013428/2022-80), nº 528/2024-ADVOSF (Processo nº 00200.010147/2024-37), nº 473/2024-ADVOSF (Processo nº 00200.007184/2024-68), nº 465/2024-ADVOSF (Processo nº 00200.001794/2024-58), nº 401/2024-ADVOSF (Processo nº 00200.022266/2023-51), nº 339/2024-ADVOSF (Processo nº 00200.021698/2023-45), nº 682/2023-ADVOSF (Processo nº 00200.013080/2023-10, nº 551/2023-ADVOSF (Processo nº 00200.008340/2023-27), nº 955/2022-ADVOSF (Processo nº 00200.013473/2022-34), nº 786/2022-ADVOSF (Processo nº 00200.010828/2022-33), nº 734/2021-ADVOSF (Processo nº 00200.004443/2021-56), nº 705/2021-ADVOSF (Processo nº 00200.005870/2021-51), entre outros.



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

II - concessão de incentivos fiscais e financeiros;

*III - **celebração** de convênios, acordos, ajustes ou **contratos que envolvam desembolso**, a qualquer título, de recursos públicos, e respectivos aditamentos. [...]*

*Art. 6º-A. A existência de registro no Cadin, quando da consulta prévia de que trata o art. 6º, constitui **fator impeditivo** para a realização de qualquer dos atos previstos nos incisos I, II e III do caput do art. 6º. (Incluído pela Lei nº 14.973, de 2024)*

Por isso, recomenda-se a adoção da seguinte redação:

15.2. 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 e aos arts. 6º e 6º-A da Lei nº 10.522/2002.

Por fim, observadas as recomendações constantes deste parecer e ressalvada eventual impropriedade de ordem técnica que escape ao conhecimento jurídico, entende-se que a minuta constante do documento nº 00100.048132/2025-51 poderá ser considerada regular e **apta** à aprovação pela autoridade competente, sem necessidade de retorno a esta Advocacia.

É o Parecer.

Brasília, 28 de março de 2025.

(assinado digitalmente)

EDUARDO PEDROTO DE ALMEIDA MAGALHÃES

Advogado do Senado Federal



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

Ref. PARECER Nº 216/2025-ADVOSF

Processo nº 00200.021706/2024-34

De acordo.

Brasília, 28 de março de 2025.

*(assinado digitalmente)***RAFAEL RODRIGUES DA CUNHA PAIVA**

Advogado do Senado Federal

Revisor do Núcleo de Processos de Contratações

Aprovo. Junte-se aos autos e encaminhe-se à SADCON.

Brasília, 28 de março de 2025

*(assinado digitalmente)***DANIEL VICTOR DE ARAÚJO SIMÕES**

Advogado-Geral Adjunto de Contratações

