

**SENADO FEDERAL**

Advocacia

**PARECER Nº 667/2025-ADVOSF**

Processo nº 00200.014820/2024-16

*Minuta de edital de licitação na modalidade pregão eletrônico. Menor preço por grupo e por item. Aquisição de equipamento para áreas industriais do parque gráfico da Secretaria de Editoração e Publicações – SEGRAF e itens de apoio para a execução de atividades rotineiras da Secretaria de Gestão de Informação e Documentação – SGIDOC do Senado Federal. Análise jurídica. Recomendações.*

Retorna a esta Advocacia processo administrativo para análise da regularidade jurídica do procedimento para “*aquisição de equipamento para áreas industriais do parque gráfico da Secretaria de Editoração e Publicações – SEGRAF e itens de apoio para a execução de atividades rotineiras da Secretaria de Gestão de Informação e Documentação – SGIDOC do Senado Federal*”, a ser realizado por intermédio de licitação, na modalidade pregão eletrônico, do tipo menor preço por grupo e por item (nova minuta de edital consubstanciada no doc. nº 00100.156039/2025-19).



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

O Ofício nº 633/2025-COATC/SADCON traz as razões do retorno dos autos a este órgão jurídico (doc. nº 00100.157681/2025-15):

Trata o presente processo de **contratação de empresa para aquisição de equipamentos para áreas industriais do parque gráfico da Secretaria de Editoração e Publicações – SEGRAF e itens de apoio para a execução de atividades rotineiras da Secretaria de Gestão de Informação e Documentação - SGIDOC.**

Após o processo ter sido encaminhado à Coordenação de Processamento Externo de Licitação – COPEL para agendamento de certame, o órgão técnico solicitou sua devolução a fim de realizar alterações no Termo de Referência.

O novo TR foi anexado aos autos após alterações, conforme documento nº 00100.152715/2025-85, o qual, se entendido viável, deverá ser aprovado pela autoridade competente.

O órgão técnico aumentou a quantidade do item 1 – Guilhotina Plana de alta velocidade para 2 unidades e juntou nova planilha de pesquisa de preços no NUP 00100.152715/2025-85-1, com valor estimado de R\$ **5.343.320,81**.

Os autos seguiram, então, para nova informação da disponibilidade orçamentária, a qual foi confirmada pela COPAC no documento nº 00100.152251/2025-15. A contratação está prevista no item 20250157 do Plano de Contratações.

A COATC refletiu os ajustes redacionais na minuta de edital, conforme destacadas, sendo a versão final consignada no NUP 00100.156039/2025-19, e, se entendida regular, deverá ser aprovada pela autoridade competente.

A COCVAP ratificou a pesquisa de preços referente ao NUP 00100. 152715/2025-85-1, de acordo com o NUP 00100.157525/2025-54, com validade até 25/02/2026.

Por oportuno, cumpre esclarecer que o relatório referente às etapas iniciais do presente processo encontra-se registrado no Ofício nº 281/2025 – COATC/SADCON, documento nº 00100.069375/2025-22.

[...]



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

[destaques no original]

Em seguida, houve encaminhamento para a Diretoria-Geral, que, no documento nº 00100.158805/2025-80, fez as seguintes deliberações:

**De acordo.** Acolho a informação técnica e, com fundamento no art. 9º, incisos III, IV, e IX, Anexo V do RASF, aprovado pelo ATC nº 14/2022, passo a decidir:

1. **APROVO** o novo Termo de Referência (documento nº 00100.152715/2025-85); e a nova minuta de edital (documento nº 00100.156039/2025- 19), nos termos propostos;

2 **AUTORIZO** a despesa estimada no valor máximo de R\$ 5.343.320,81 (cinco milhões, trezentos e quarenta e três mil, trezentos e vinte reais e oitenta e um centavos) previsto no item 20250157 do Plano de Contratações; e

3. **MANTENHO** as demais aprovações e autorizações concedidas no bojo do documento nº 00100.069375/2025-22<sup>1</sup>.

Encaminhem-se os autos à **Excelentíssima Senhora Primeira-Secretária**, para deliberar quanto à oportunidade e conveniência de realização do certame licitatório na modalidade Pregão Eletrônico, nos termos propostos.

Havendo deliberação favorável ao seguimento do certame, encaminhem-se os autos à **SADCON** para as providências pertinentes.

Uma vez na Primeira Secretaria, o processo foi encaminhado a esta Advocacia com o seguinte despacho no SIGAD:

DE ORDEM, PARA INSTRUÇÃO. ATENÇÃO ESTE PROCESSO POSSUI PRIORIDADE.

<sup>1</sup> O documento correto é o NUP 00100.071058/2025-76.



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

**É o relatório.**

Primordialmente, cumpre destacar que a este órgão jurídico compete a análise restrita à legalidade do processo, não podendo se imiscuir em questões atinentes ao âmbito da discricionariedade do Senado Federal. Feita a necessária digressão, volvemo-nos à análise do caso.

Como se sabe, o pregão não era disciplinado pela Lei nº 8.666/1993. Sua instituição enquanto modalidade licitatória somente ocorreu por ocasião da Medida Provisória nº 2.026/2000, posteriormente convertida na Lei nº 10.520/2002. Com o advento da Lei nº 14.133/2021, no entanto, o pregão passou a integrar o rol de modalidades licitatórias previstas na Lei de Licitações<sup>2</sup>.

Segundo previsão contida no art. 6º, inciso XLI, da mencionada lei, tal modalidade se destina à *“aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto”*, sendo sua utilização obrigatória para objetos de tal natureza. Complementarmente, o inciso XIII do mencionado art. 6º define bens e serviços comuns como *“aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado”* – repetindo, portanto, o conceito consagrado no art. 1º da antiga Lei do Pregão (Lei nº 10.520/2002).

---

<sup>2</sup> Nesse sentido, dispõe o art. 28 da mencionada lei:

Art. 28. São modalidades de licitação:

I - pregão;

II - concorrência;

III - concurso;

IV - leilão;

V - diálogo competitivo.

§ 1º Além das modalidades referidas no caput deste artigo, a Administração pode servir-se dos procedimentos auxiliares previstos no art. 78 desta Lei.

§ 2º É vedada a criação de outras modalidades de licitação ou, ainda, a combinação daquelas referidas no caput deste artigo.



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Salienta-se, ainda, que o art. 29 da Lei nº 14.133/2021 prevê a inaplicabilidade do pregão “às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual”, bem como às obras e aos serviços especiais de engenharia.

Analizando a minuta de edital acostada aos autos (doc. nº 00100.156039/2025-19), observa-se que o objeto a ser contratado consiste na “*aquisição de equipamento para áreas industriais do parque gráfico da Secretaria de Editoração e Publicações – SEGRAF e itens de apoio para a execução de atividades rotineiras da Secretaria de Gestão de Informação e Documentação – SGIDOC do Senado Federal*”. No Anexo 2 – *Especificações Técnicas* da referida minuta, verifica-se que a Administração descreveu o objeto da licitação de modo objetivo, estabelecendo o padrão de qualidade por ela desejado.

Assim, entende-se que 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, considerando-se que o art. 17, § 2º, da Lei nº 14.133/2021<sup>3</sup> tornou preferencial a utilização da forma eletrônica nas licitações, considera-se correta a sua adoção no presente caso.

Quanto à não adoção do Sistema de Registro de Preços, por sua vez, cabe registrar que tal escolha foi devidamente justificada no item

---

<sup>3</sup> Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:

...

§ 2º 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.



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

2.3 do Termo de Referência (doc. nº 00100.152715/2025-85), atendendo ao disposto no art. 7º, inciso III, do Anexo III ao ADG nº 14/2022<sup>4</sup>:

2.3.2. A não adoção do sistema de registro de preços se deve ao não enquadramento nas hipóteses previstas no Decreto nº 11.462/2023. Tendo em vista tratar-se de compra eventual, de pouca quantidade, o modelo de SRP não é possível ou apropriado para esse tipo de contratação.

De igual modo, em atenção ao disposto nos incisos IV e V do mencionado art. 7º<sup>5</sup>, anota-se a existência de justificativa por parte do órgão técnico quanto à escolha dos critérios de julgamento e adjudicação (**Menor preço por grupo e por item**) nos itens 2.4 e 2.5 do TR (doc. nº 00100.152715/2025-85):

#### 2.4. Critério de julgamento da contratação

2.4.1. A SEGRAF sugere adotar o critério de julgamento “menor preço”, 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.

2.4.1.1. 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 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. Critério de adjudicação da contratação

---

<sup>4</sup> Art. 7º O capítulo da “forma de contratação” deverá conter, no mínimo, as seguintes seções:

...

III - indicação justificada da adoção ou não do Sistema de Registro de Preços – SRP;

<sup>5</sup> IV - indicação justificada do critério de julgamento da contratação;

V - indicação justificada do critério de adjudicação da contratação;



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

2.5.1. A SEGRAF solicita que seja adotado o critério de adjudicação “por grupo” para os itens 1,2 e 3, e “por item” para os itens 4 à 11.

2.5.2. A criação do grupo 1 tem vista a existência dos seguintes fatores técnicos que justificam o agrupamento dos itens pois cada fabricante de maquinário gráfico automatizado compõe sua solução através de pacote de itens que são complementares, interdependentes e não intercambiáveis. Por exemplo: treinamento, assistência técnica, peças e serviços de manutenção periódica são customizados e pertencentes a um modelo específico de um dado fabricante.

Ademais, observa-se que tal escolha guarda consonância com o disposto na Súmula nº 247 do Tribunal de Contas da União, que assim dispõe:

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.

Já no que toca aos benefícios concedidos às microempresas e empresas de pequeno porte, reputamos acertada a não aplicação do tratamento diferenciado previsto no art. 48 da Lei Complementar nº 123/2006 para Microempresas e Empresas de Pequeno Porte para o Grupo1 em razão do valor, não havendo óbice para os demais itens (item 2.7.1 do TR – doc. nº 00100.152715/2025-85):





**SENADO FEDERAL**

Advocacia

2.7.1 – Para o grupo 1, não será aplicável o tratamento diferenciado previsto no art. 48 da Lei Complementar nº 123/2006 para Microempresas e Empresas de Pequeno Porte devido à capacidade financeira, do risco de inadimplência e da complexidade e especialização da solução de cada grupo do objeto. Já para os demais itens, não há óbice para o tratamento diferenciado da lei 123/2006.

Registra-se, ainda, a existência de manifestação do órgão técnico pela impossibilidade de participação de consórcio de empresas (item 2.6 do TR – doc. nº 00100.152715/2025-85), em atenção à exigência contida no art. 7º, inciso VI, do Anexo III ao ADG nº 14/2022<sup>6</sup>:

**2.6. Participação ou não de consórcios de empresas**

2.6.1. A participação de consórcios no certame que se originará do presente Termo de Referência não será permitida, em razão de que a complexidade e o vulto do objeto não limitarem a participação de fornecedores aptos a executar o objeto. Os potenciais fornecedores, em sua maioria, dispõem de condições de participar isoladamente do certame e prestar a integralidade do objeto, não sendo o caso de permitir a junção de esforços de 2 (duas) ou mais empresas para a execução da contratação pretendida. Nesse caso, a possibilidade de participação de consórcios poderia limitar a competitividade do certame, uma vez que se admitiria que empresas se associem e não disputem individualmente o objeto da licitação.

No item 3.2 do TR foi apresentada justificativa para a comprovação parcial de capacidade técnica em atenção à exigência contida no art. 8º, inciso II, do Anexo III ao ADG nº 14/2022<sup>7</sup>:

3.2.2. Será obrigatória a apresentação de atestado de capacidade técnica pelas licitantes apenas para o grupo 1,

<sup>6</sup> VI - indicação justificada da possibilidade de participação ou não de consórcios de empresas;

<sup>7</sup> II - indicação justificada da capacidade técnica a ser exigida do fornecedor;





**SENADO FEDERAL**

Advocacia

porquanto o objeto da presente contratação apresenta complexidade técnica que requeiram a comprovação de qualificação técnica pela licitante.

...

3.2.4. Essas exigências técnicas são necessárias e indispensáveis para a execução adequada do objeto por se tratar de maquinário gráfico automatizado que possui, além dos componentes mecânicos, placas, dispositivos eletrônicos e softwares de operação, vida útil acima de 10 anos. Logo as exigências tendem a evitar potencial solução única e isolada que não atenderá demanda por peças e serviços de manutenção no médio e longo prazo de operação do equipamento.

No que toca ao texto da **minuta** de edital apresentada (doc. 00100.156039/2025-19), verifica-se que o teor da redação guarda consonância com a legislação de regência.

Quanto aos aspectos formais exigidos para a regularidade do procedimento, observa-se que houve a aprovação do Termo de Referência (doc. nº 00100.158805/2025-80), conforme exigem o art. 24 do Ato da Diretoria-Geral nº 14/2022 e o art. 9º, inciso IV, da Política de Contratações do Senado Federal (Anexo V ao Ato da Comissão Diretora nº 14/2022). Entretanto, inexistente expressa autorização da realização da licitação na modalidade pregão eletrônico (nos termos do art. 7º, inciso I, da PCSF), o que deve ser **providenciado** a fim de garantir o regular prosseguimento do feito.

Nota-se, ainda, que houve a designação dos gestores do contrato pela Diretoria-Geral do Senado Federal, nos moldes dos artigos 9º, IX da PCSF (doc. nº 00100.071058/2025-76).

No documento nº 00100.025296/2025-18, consta o Mapa de Riscos conforme previsto no inciso X do art. 18 da Lei nº 14.133/21.



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Quanto à pesquisa de preços, observa-se que esta foi realizada dentro dos parâmetros normativos estabelecidos, tendo recebido manifestação da COCVAP pela sua validade (doc. nº 00100.157525/2025-54).

Em relação à disponibilidade orçamentária, a Informação nº 549/2025 – COPAC/SAFIN traz os seguintes esclarecimentos:

De acordo com deliberações do Comitê de Contratações, fica permitido o andamento dos processos cuja despesa estimada não supere em 25% ou R\$ 25.000,00, o que for maior, o valor total aprovado. Caso contrário, poderá ser dado prosseguimento se a contratação for prioritária e houver submissão de adendo para majoração de seu valor. Além de se tratar de um processo prioritário, verificamos que a área responsável cadastrou no SENiC e submeteu ao Comitê de Contratações o Adendo 892 à Contratação 20250157 para majoração do valor autorizado de R\$ 2.938.180,51 para R\$ 5.343.320,81. Ademais, a tabela a seguir apresenta a distribuição do valor total da despesa a partir da data estimada para início do impacto orçamentário no momento desta instrução (em geral, coincide com a previsão de homologação estimada pelo SENiC a partir dos tempos médios de cada fase dos processos de contratação). Destacamos que essa data foi indicada no sistema para viabilizar o devido acompanhamento das despesas previstas no Plano de Contratações.

[...]

Informamos que o impacto da despesa no corrente exercício poderá ser atendido pelos recursos alocados na referida programação do orçamento do Senado Federal, contemplada na Lei nº 15.121, de 10 de abril de 2025 (LOA 2025). Quanto ao impacto no(s) exercício(s) subsequente(s), em observância ao princípio contábil da competência e ao da anualidade orçamentária, a previsão de recursos para custeá-lo constará da respectiva proposta orçamentária do Senado Federal.



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Diante de todo o exposto, desde que observadas as recomendações constantes deste Parecer e após deliberação superior, a minuta poderá ser considerada apta a satisfazer os fins a que se destina, sem necessidade de retorno a esta Advocacia.

**É o Parecer.**

Brasília, 09 de setembro de 2025.

*(assinado digitalmente)*

**ELY MARANHÃO FILHO**

Advogado do Senado Federal

**De acordo.** Ao Advogado-Geral Adjunto de Contratações.

Brasília, 10 de setembro de 2025.

*(assinado digitalmente)*

**RAFAEL RODRIGUES DA CUNHA PAIVA**

Advogado do Senado Federal

Revisor do Núcleo de Processos de Contratações

**Aprovo.** Junte-se ao processo em epígrafe e encaminhe-se à Primeira-Secretaria.

Brasília, 11 de setembro de 2025.

*(assinado digitalmente)*

**DANIEL VICTOR DE ARAÚJO SIMÕES**

Advogado do Senado Federal

Advogado-Geral Adjunto de Contratações

