

**SENADO FEDERAL**

Advocacia

PARECER Nº 086/2025-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 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 do Senado Federal. Análise jurídica. Recomendações.

Trata-se de processo administrativo encaminhado a esta Advocacia para análise da regularidade jurídica do procedimento 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 do Senado Federal”, a ser realizado por intermédio de licitação, na modalidade pregão eletrônico, do tipo menor preço por grupo e por item (minuta de edital consubstanciada no doc. nº 00100.006012/2025-86).

A fim de instruir o referido pedido foram elaborados os documentos necessários à formalização da demanda (docs. nºs 00100.138316/2024-21 e 00100.138317/2024-75).



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Na Solicitação de Contratação nº 1.792 (doc. nº 00100.138319/2024-64), consta a estimativa de despesas no valor de R\$ R\$ 2.220.000,00 (dois milhões duzentos e vinte mil reais) e o mapa de riscos preliminar.

O planejamento orçamentário consta do documento nº 00100.138320/2024-99.

O Ofício nº 0284/2024–SADCON informa que a Solicitação de Contratação nº 1.792 foi aprovada pelo Comitê de Contratações (doc. nº 00100.138321/2024-33).

O Estudo Técnico Preliminar 89/2024 consta do documento nº 00100.193658/2024-11.

Primeira versão do Termo de Referência consta do documento nº 00100.193700/2024-96.

A Planilha de Estimativa de Despesas foi disposta no documento nº 00100.193719/2024.

Os autos foram encaminhados à Coordenação de Controle e Validação de Processos – COCVAP, que solicitou complementação da instrução (doc. nº 00100.194722/2024-73).

Segunda versão do Termo de Referência consta do documento nº 00100.201432/2024-93, com a pesquisa de preços registrada nos seus dois anexos.

Documento nº 00100.201443/2024-73 da Secretaria de Editoração e Publicações – SEGRAF encaminhando novo TR e prestando esclarecimentos acerca da pesquisa de preços.



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Ofício nº 0621/2024-COCVAP/SADCON com pedido de complementações ao órgão técnico (doc. nº 00100.203356/2024-51).

Terceira versão do Termo de Referência consta do documento nº 00100.205945/2024-73, com nova versão da Planilha Estimativa de Despesas no seu anexo.

Documento nº 00100.205957/2024-06 da Secretaria de Editoração e Publicações – SEGRAF encaminhando novo TR.

Os autos foram novamente encaminhados à Coordenação de Controle e Validação de Processos – COCVAP, que ratificou a pesquisa de preços com validade até 24 de maio de 2025 (doc. nº 00100.207936/2024-17).

Quarta versão do Termo de Referência consta do documento nº 00100.217794/2024-04.

Em seguida, foi apresentada a primeira versão da minuta de edital (doc. nº 00100.224826/2024-10).

Antes de submeter a minuta à análise do órgão solicitante, os autos foram encaminhados à Coordenação de Processamento Externo de Licitações – COPEL (doc. nº 00100.224853/2024-92), que recomendou a realização de ajustes à pesquisa de preços, ao TR e à minuta de edital (doc. nº 00100.231257/2024-69).

Ofício nº 1144/2024 – COATC/SADCON, encaminhando os autos ao órgão técnico para visto da minuta de edital, bem como para manifestação quanto às sugestões feitas pela COPEL e adequações do Termo de Referência (doc. nº 00100.231566/2024-39).



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Apresentação da versão final do Termo de Referência (doc. nº 00100.004873/2025-20).

Por fim, elaborou-se a versão final da minuta de edital (doc. nº 00100.006012/2025-86), ora encaminhada à ADVOSF para realização da necessária análise jurídica (doc. nº 00100.006032/2025-57).

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, de 04/05/2000, 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 Licitações¹.

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*

¹ 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

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).

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 00100.006012/2025-86), 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 14.133/2021²

² 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

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 2.3 do Termo de Referência (doc. nº 00100.004873/2025-20), atendendo ao disposto no art. 7º, inciso III, do Anexo III ao ADG nº 14/2022³:

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. 7º⁴, 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 00100.004873/2025-20):

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

³ 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;

⁴ IV - indicação justificada do critério de julgamento da contratação;

V - indicação justificada do critério de adjudicação da contratação;





SENADO FEDERAL

Advocacia

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

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



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Grupo1 em razão do valor, não havendo óbice para os demais itens (item 2.7.1 do TR – doc. nº 00100.004873/2025-20):

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 00100.004873/2025-20), em atenção à exigência contida no art. 7º, inciso VI, do Anexo III ao ADG nº 14/2022⁵:

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.

⁵ VI - indicação justificada da possibilidade de participação ou não de consórcios de empresas;



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

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 14/2022⁶:

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

O item 8.20 do TR estabelece que serão prestados serviços de manutenção periódica anualmente em três parcelas, sendo realizado o primeiro acionamento no segundo ano do contrato, o segundo no terceiro e o terceiro acionamento no quarto ano. Tal estipulação é possível, mas deve ser justificada sua vantagem em relação a uma contratação anual com opção de prorrogação, nos termos do art. 106, I da Lei nº 14.133/2021:

Art. 106. A Administração poderá celebrar contratos com prazo de até 5 (cinco) anos nas hipóteses de serviços e fornecimentos contínuos, observadas as seguintes diretrizes:

I - a autoridade competente do órgão ou entidade contratante deverá atestar a maior vantagem econômica vislumbrada em razão da contratação plurianual;

⁶ II - indicação justificada da capacidade técnica a ser exigida do fornecedor;



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

No que toca ao texto da **minuta** de edital apresentada (doc. 00100.006012/2025-86), ratifica-se a redação do item 12.3.2.2., em linha com o entendimento do Parecer nº 465/2024-ADVOSF, no sentido de suprimir a exigência da certidão negativa de recuperação judicial.

Em relação a cláusula de reajuste, está correta a indicação, no edital, de reajuste para os itens 4 a 11 lá elencados por força do entendimento da Corte de Contas:

O estabelecimento do critério de reajuste de preços, tanto no edital quanto no contrato, não constitui discricionariedade conferida ao gestor, mas sim verdadeira imposição, ante o disposto nos arts. 40, inciso XI, e 55, inciso III, da Lei 8.666/1993, ainda que a vigência contratual prevista não supere doze meses. Entretanto, eventual ausência de cláusula de reajuste de preços não constitui impedimento ao reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, sob pena de ofensa à garantia inserta no art. 37, inciso XXI, da CF.

(Acórdão 7184/2018-TCU-Segunda Câmara)⁷

Entretanto a previsão de reajuste no contrato, deverá ser apenas para as manutenções anuais previstas no item 3 e deverá seguir a redação da minuta padrão para contratação de serviços contínuos.

Em relação ao que consta no Ofício nº 031/2025 – COATC/SADCON (doc. nº 00100.006032/2025-57):

No que se refere aos prazos previstos nos itens 11.1.2, 12.4.1 e 12.7.2, estes são os constantes das minutas-padrão de edital aprovadas pela Comissão de Minutas Padrão do Senado Federal. Além disso, estão em consonância com o entendimento da COPEL

⁷ <https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/6-2-2-1-2-reajuste-em-sentido-estrito/>



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

consubstanciado no documento de nº 00100.018029/2020-71, no qual diz que “não há uma vinculação normativa hierárquica entre decretos do Poder Executivo e os atos normativos regulamentares eventualmente editados por demais poderes”, e se posicionou pela manutenção do prazo de 60 (sessenta) minutos nos editais do Senado para envio das propostas ajustadas e dos documentos complementares.

Com as devidas vênias, embora seja correto que não exista hierarquia entre os poderes, a função regulamentar do Poder Executivo é uma prerrogativa constitucional, devendo ser observada a menos que seus atos normativos inovem na ordem jurídica ou sejam contrários à lei, sendo assim passíveis de serem suspensos pelo Poder Legislativo nos termos do art. 49, inciso V da Constituição⁸:

A Lei 12.382/2011 definiu o valor do salário mínimo e sua política de afirmação de novos valores nominais para o período indicado (arts. 1º e 2º). Cabe ao presidente da República, exclusivamente, aplicar os índices definidos legalmente para reajuste e aumento e divulgá-los por meio de decreto, pelo que não há inovação da ordem jurídica nem nova fixação de valor.

[STF ADI 4.568, rel. min. Cármen Lúcia, j. 3-11-2011, P, DJE de 30-3-2012.]

(...) o preceito legal marca prazo para que o Executivo exerça função regulamentar de sua atribuição, o que ocorre amiúde, mas não deixa de afrontar o princípio da interdependência e harmonia entre os poderes. A determinação de prazo para que o chefe do Executivo exerça função que lhe incumbe originariamente, sem que expressiva de dever de regulamentar, tenho-a por inconstitucional.

[STF ADI 3.394, voto do rel. min. Eros Grau, j. 2-4-2007, P, DJE de 15-8-2008.]

⁸ Art. 49. *É da competência exclusiva do Congresso Nacional:*
(...)

V - *sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;*



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Não se olvida é claro que, como a Casa goza de autonomia administrativa, nos termos do art. 52, inciso XIII da Constituição⁹, é possível a edição de ato da Comissão Diretora disciplinando a matéria de forma alternativa, mas sem a edição desta norma, o Decreto nº 10.024 de 2019 deve ser observado¹⁰.

Quanto aos demais aspectos da minuta, 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 não ter havido, ainda, a aprovação do Termo de Referência, 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). Igualmente, inexistente expressa autorização da realização da licitação na modalidade pregão eletrônico (nos termos do art. 9º, inciso V, da PCSF), o que deve ser providenciado a fim de garantir o regular prosseguimento do feito.

Nota-se, ainda, que não houve a designação dos gestores do contrato pela Diretoria-Geral do Senado Federal, nos moldes dos artigos 9º, IX da PCSF.

No documento nº 00100.138319/2024-64, consta a versão preliminar do Mapa de Riscos. No entanto, a versão definitiva desse

⁹ Art. 52. *Compete privativamente ao Senado Federal:*
(...)

XIII - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;

¹⁰ Registre-se que esta matéria foi analisada em profundidade no Parecer nº 280/2018 – ADVOSF (doc. nº 00100.069075/2018-14 do Processo nº 00200.007524/2018-11).



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

importante instrumento ainda não foi anexada aos autos. Portanto, em conformidade com os entendimentos consolidados desta Advocacia, recomendamos que seja juntada a versão definitiva, incluindo as informações levantadas durante o planejamento da contratação, especialmente no que diz respeito aos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a adequada execução contratual, conforme previsto no inciso X do art. 18 da Lei nº 14.133/21.

Deve ser ressaltado que o Mapa de Riscos deve contemplar uma análise mais abrangente, incluindo as informações levantadas durante o planejamento da contratação e, especialmente, os riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a adequada execução contratual.

Quanto à pesquisa de preços (doc. nº 00100.205945/2024-73-1), observa-se que esta foi realizada dentro dos parâmetros normativos estabelecidos, tendo recebido manifestação da COCVAP pela sua validade (doc. nº 00100.207936/2024-17).

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, 03 de fevereiro de 2025.

(assinado digitalmente)

ELY MARANHÃO FILHO

Advogado do Senado Federal



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Aprovo. 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 providências pertinentes.

Brasília, 05 de fevereiro de 2025.

(assinado digitalmente)

DANIEL VICTOR DE ARAÚJO SIMÕES

Coordenador do Núcleo de Processos de Contratações

Advocacia do Senado Federal

