



SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

PARECER Nº 726/2025 – NPCONT /ADVOSF

Processo Senado nº 00200.014224/2025-17

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PREGÃO ELETRÔNICO. FORNECIMENTO DE BENS. APROVAÇÃO COM RECOMENDAÇÕES. POSSIBILIDADE CONDICIONADA.

1. Pregão eletrônico. Menor preço por item. Aquisição de papéis e cartões para impressão *offset*, para a Secretaria de Editoração e Publicações - SEGRAF do Senado Federal 2. Conclusões e encaminhamentos.

I. RELATÓRIO

Trata-se de processo de contratação, precedido de pregão eletrônico, menor preço global, para a aquisição de papéis e cartões para impressão *offset*, para a Secretaria de Editoração e Publicações - SEGRAF do Senado Federal.

No doc. nº 00100.144876/2025-03, Documento de Formalização da Demanda (DFD) nº 0288/2025.

No doc. nº 00100.144877/2025-40, Estudo Técnico Preliminar nº 58/2025.

No doc. nº 00100.144878/2025-94, Solicitação de Contratação nº 2028 e versão preliminar do Mapa de Riscos.





SENADO FEDERAL
Advocacia
Escolher um item.

No doc. nº 00100.144879/2025-39, Documento de Contratação nº 20260139.

Nos termos do Ofício nº 252/2025 - SADCON (doc. nº 00100.144880/2025-63), foi informado a aprovação da Solicitação de Contratação nº 2028 pelo Comitê de Contratações, com base no inciso I do art. 8º do Regulamento Administrativo do Senado Federal (RASf).

No doc. nº 00100.160646/2025-83, Termo de Referência (TR).

No doc. nº 00100.160646/2025-83-1, fonte de pesquisa de preços; mapa de cotações; mapa de cotações total por item, planilha de estimativa de despesas. No doc. nº 00100.160646/2025-83-2, documento para a estimativa de preços, cotação de preços. No doc. nº 00100.160646/2025-83-3, relatório de cotação. No doc. nº 00100.160646/2025-83-4, planilha de conversão.

Por meio do Ofício nº 0382/2025-COCVAP/SADCON (doc. nº 00100.162947/2025-41), o processo foi restituído para elaboração de um novo TR, a partir das recomendações e retificações sugeridas; complementação e retificação da pesquisa de preços; elaboração de nova planilha de estimativa de despesas e eventualmente do valor estimado da contratação.

As modificações formuladas foram esclarecidas no doc. nº 00100.163823/2025-83.

No doc. nº 00100.163845/2025-43, segunda versão do TR.

Após, novos documentos da pesquisa de preços. No doc. nº 00100.163845/2025-43-1, cópias de contratos anteriores da Casa. No doc. nº 00100.163845/2025-43-2, fonte de pesquisa de preços, mapa de cotações, mapa de cotações total por item, planilha de estimativa de despesas e no doc. nº 00100.163845/2025-43-3, relatório de cotação.





SENADO FEDERAL
Advocacia
Escolher um item.

A partir da nova documentação, por meio do Ofício nº 0481/2025-COCVAP/SADCON (doc. nº 00100.164795/2025-11), a pesquisa de preços foi **ratificada** com validade de 180 (cento e oitenta) dias, até 08 de março de 2026.

No doc. nº 00100.164795/2025-11-1, consulta ao Quadro de Sócios e Administradores.

No doc. nº 00100.172054/2025-12, primeira versão da minuta de edital de pregão eletrônico.

Por meio do Ofício nº 703/2025 – COATC/SADCON (doc. Nº 00100.172069/2025-72), o processo foi encaminhado para a Coordenação de Processamento Externo de Licitações – COPEL para exame dos autos.

No doc. nº 00100.175741/2025-81, documento de Análise Originária de Processo e Minuta de Edital.

Por meio do Ofício nº 729/2025 – COATC/SADCON (doc. nº 00100.176236/2025-54), o processo foi encaminhado aos órgãos técnicos para manifestação quanto às sugestões formuladas pela COPEL, adequação do TR e visto da minuta de edital.

No doc. nº 00100.179773/2025-56, terceira versão do TR. A nova versão do TR foi encaminhada pelo doc. nº 00100.180562/2025-66, com a indicação das modificações formuladas.

No doc. nº 00100.181170/2025-14, segunda versão da minuta de edital.

Por meio do Ofício nº 750/2025 – COATC/SADCON (doc. nº 00100.181183/2025-93), o processo foi encaminhado a esta Advocacia para exame e manifestação.

É o relatório.





SENADO FEDERAL
Advocacia
Escolher um item.

II. FUNDAMENTAÇÃO

Este parecer é elaborado em observância ao disposto no art. 53, *caput* e § 4º, da Lei nº 14.133/2021, que determina que, ao término da fase preparatória, o processo licitatório seja encaminhado ao órgão de assessoramento jurídico da Administração para a realização do controle prévio de legalidade, mediante análise jurídica da contratação.

Os autos são regidos pelos ditames da Lei nº 14.133/2021 e, em âmbito interno, pelas disposições do ADG nº 14/2022, responsáveis por regulamentar, fundamentalmente, o procedimento preparatório da licitação.

II.1 – Da fase preparatória da licitação

a. Da oficialização da demanda

No doc. nº 00100.144876/2025-03, DFD nº 0288/2025. Sob a ótica jurídica, o ponto não carece de comentários adicionais.

b. Do Estudo Técnico Preliminar

No doc. nº 00100.144877/2025-40, Estudo Técnico Preliminar nº 58/2025. Formalmente, o documento atende a todos os requisitos estampados no art. 5º do Anexo II do ADG nº 014/2022.

c. Da pesquisa de preços

A etapa da pesquisa de preços e consequente estimativa do valor da contratação deve observar o art. 14 e Anexo VI do ADG nº 014/2022.

No doc. nº 00100.160646/2025-83-1, fonte de pesquisa de preços; mapa de cotações; mapa de cotações total por item, planilha de estimativa de despesas; no doc. nº 00100.160646/2025-83-2, documento para a estimativa de preços,





SENADO FEDERAL
Advocacia
Escolher um item.

cotação de preços; doc. nº 00100.160646/2025-83-3, relatório de cotação; no doc. nº 00100.160646/2025-83-4, planilha de conversão.

Por meio do Ofício nº 0382/2025-COCVAP/SADCON (doc. nº 00100.162947/2025-41), o processo foi restituído para elaboração de um novo TR, a partir das recomendações e retificações sugeridas; complementação e retificação da pesquisa de preços; elaboração de nova planilha de estimativa de despesas e eventualmente do valor estimado da contratação.

Após, novos documentos da pesquisa de preços. No doc. nº 00100.163845/2025-43-1, cópias de contratos anteriores da Casa. No doc. nº 00100.163845/2025-43-2, fonte de pesquisa de preços, mapa de corações, mapa de cotações total por item, planilha de estimativa de despesas e no doc. nº 00100.163845/2025-43-3, relatório de cotação.

A partir da nova documentação, por meio do Ofício nº 0481/2025-COCVAP/SADCON (doc. nº 00100.164795/2025-11), a pesquisa de preços foi **ratificada** com validade de 180 (cento e oitenta) dias, até 08 de março de 2026.

Certo que esta Advocacia não ostenta expertise ou atribuição para exame do expediente, é suficiente reconhecer a ratificação da pesquisa de preços pelo setor competente.

d. Do Mapa de Riscos

No doc. nº 00100.144878/2025-94, versão preliminar do Mapa de Riscos. Sob a ótica formal, o documento atende aos requisitos do art. 9º, § 2º, inc. VII, do ADG nº 014/2022.

Na medida em que o art. 15 do ADG nº 014/2022 determina que, ao final da elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico, o Mapa de Riscos deverá ser atualizado quando necessário, a ausência do expediente não obsta o prosseguimento do feito, porque sugere a desnecessidade da atualização.

No entanto, por cooperação, ressalta-se a importância de que, mais que mera burocracia, a análise e gestão de riscos sejam efetivamente desempenhadas





SENADO FEDERAL
Advocacia
Escolher um item.

pelos setores competentes nos processos de contratação, de modo a atender aos comandos de eficiência e planejamento.

e. Do Plano de Contratações

No item 15 do TR (doc. nº 00100.179773/2025-56) foi indicado o Plano de Contratações nº 20260139.

f. Da disponibilidade orçamentária

Salvo melhor juízo, não há documento nos autos que ateste a disponibilidade orçamentária para assunção da despesa, expediente que deve ser providenciado.

II.II – Do Termo de Referência (TR) e da modelagem da licitação

Nos autos, a última versão do TR consta do doc. nº 00100.179773/2025-56.

Nos termos dos itens 1.1.1 e 2.2.1 do TR, a *"aquisição de papéis e cartões para impressão offset"* é de natureza comum. Isso porque *"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 o art. 29 da Lei nº 14.133/2021"*. Dada a aderência da justificativa aos termos da lei, é necessário reconhecer a adequação da modalidade selecionada.

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

XIII - bens e serviços comuns: aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado; [...]

XLI - pregão: 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; [...]





SENADO FEDERAL
Advocacia
Escolher um item.

Art. 29. A concorrência e o pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o art. 17 desta Lei, adotando-se o 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.

Parágrafo único. O pregão não se aplica às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços de engenharia de que trata a alínea "a" do inciso XXI do caput do art. 6º desta Lei.

Conforme enuncia o item 2.2.2 do TR, a presente contratação não adotará o Sistema de Registro de Preços – SRP em função da previsibilidade do quantitativo a ser contratado. A justificativa é aderente, a *contrario sensu*, aos termos do art. 3º do Decreto nº 11.462/2023 e não há necessidade de comentários adicionais.

Art. 3º O SRP poderá ser adotado quando a Administração julgar pertinente, em especial:

- I - quando, pelas características do objeto, houver necessidade de contratações permanentes ou frequentes;
- II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida, como quantidade de horas de serviço, postos de trabalho ou em regime de tarefa;
- III - quando for conveniente para atendimento a mais de um órgão ou a mais de uma entidade, inclusive nas compras centralizadas;
- IV - quando for atender a execução descentralizada de programa ou projeto federal, por meio de compra nacional ou da adesão de que trata o § 2º do art. 32; ou
- V - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.





SENADO FEDERAL
Advocacia
Escolher um item.

Parágrafo único. O SRP poderá ser utilizado para a contratação de execução de obras e serviços de engenharia, desde que atendidos os seguintes requisitos:

- I - existência de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo padronizados, sem complexidade técnica e operacional; e
- II - necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço a ser contratado.

Adiante, segundo os itens 2.4.1 e 2.5.1 do TR o critério de julgamento será o de menor preço e o objeto adjudicado por item, com vistas à ampliação da competitividade no certame, uma vez que o objeto é divisível e não há prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala. A justificativa está de acordo com o enunciado nº 247 da Súmula do Tribunal de Contas da União c/c art. 40, inciso V, alínea "b", da Lei nº 14.133/2021 e isenta o ponto de comentários adicionais.

O item 2.6 *"sugere que a participação de consórcios no certame que se originará do presente Termo de Referência não seja permitida"*, em razão da complexidade e do vulto da contratação, que não limitam a participação de fornecedores na competição.

Reconhecida a justificativa para o impedimento da participação de consórcios, é necessário apenas que o item seja ajustado para dispor não sobre uma *sugestão*, mas uma *vedação*.

O item 2.7.1 enuncia não ser aplicável ao objeto a possibilidade de subcontratação e o item 2.8.1, não ser aplicável o tratamento diferenciado a microempresas e empresas de pequeno porte (ME e EPP):

- 2.8.1. 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:
 - 2.8.1.1. Óbice econômico à aplicação do inciso I e III, para a totalidade dos





SENADO FEDERAL
Advocacia
Escolher um item.

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. [...]

É justificada a inaplicabilidade do tratamento diferenciado ao certame, com fundamento no art. 49 da Lei Complementar nº 123/2006, que permite não ser aplicável o benefício quando o tratamento diferenciado e simplificado não for vantajoso para a Administração Pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado. Aderente a justificativa aos termos do dispositivo, e ausente expertise desta Advocacia para exame do mérito apresentado, fica superado o ponto.

Enunciada a desnecessidade da vistoria (item 3.1 do TR), conforme o item 3.2.1, será exigida habilitação técnica e econômico-financeira (item 3.2.6); certo que a habilitação jurídica, trabalhista, fiscal, social e previdenciária é exigida na minuta do edital (item 12.1, doc. nº 00100.181170/2025-14). Ausente expertise deste órgão para avaliação da adequação e suficiência dos requisitos indicados, é suficiente reconhecer que o tratamento da matéria pelo documento é aderente aos moldes do que dispõem os arts. 62 e seguintes da Lei nº 14.133/2021.

No item 4.1.1, é informado que o ajuste será formalizado por meio de termo de contrato, em razão do prazo de entrega ser superior a 30 (trinta) dias. A seguir, nos termos do item 4.2.1, informa-se que a contratação terá vigência por 8 (oito) meses consecutivos ou até a execução plena do objeto, aquela que ocorrer primeiro. Os pontos não carecem de comentários adicionais.





SENADO FEDERAL
Advocacia
Escolher um item.

Em seguida, são indicados o modelo de gestão, o prazo para a entrega do objeto, as obrigações da contratada, o regime de execução do objeto, as condições de recebimento do objeto, a forma de pagamento, as condições de reajuste, a indicação do plano de contratações e do responsável pela elaboração do TR.

A disciplina das penalidades é aderente ao que disciplina o art. 155 e seguintes da Lei nº 14.133/2021.

Conforme o item 14, não se exigirá garantia para a celebração do contrato. A disciplina das garantias contratuais atende ao comando do art. 96, que enuncia a possibilidade de exigência das medidas e ao art. 18, §2º, II, do Anexo III do ADG nº 014/2022:

Art. 18. Poderá ser exigida das contratadas a prestação de “garantia contratual”, para assegurar o cumprimento de obrigações contratuais e adimplência de penalidades.

§ 1º Caberá ao Órgão Técnico justificar o percentual a ser exigido a título de garantia, o qual poderá variar entre 0,10% (dez centésimos por cento) e 5% (cinco por cento) do valor global do contrato.

§ 2º Não será exigida garantia nos seguintes casos: [...]

II - contratações para entrega de objetos que não gerem obrigações futuras para a contratada ou em que a possibilidade de ocorrência de prejuízos financeiros inerentes à execução do contrato seja pouco significativa.

O Anexo I contém o detalhamento dos itens objeto da aquisição; o Anexo II a estimativa de preços.

III – Da Minuta de Edital





SENADO FEDERAL
Advocacia
Escolher um item.

A análise da minuta encartada nos autos (doc. nº 00100.181170/2025-14) permite concluir ter sido o instrumento elaborado com base na minuta-padrão de pregão para fornecimento de bens com contrato. Pela compatibilidade com Lei nº 14.133/2021, com a minuta previamente aprovada pela Casa e com a natureza da contratação, pode o instrumento editalício ser aprovado.

III. CONCLUSÃO

Ante ao exposto, fica aprovado o prosseguimento dos autos, desde que as recomendações destacadas no bojo desta manifestação, sublinhadas e/ou em negrito, sejam observadas. Além disso, frisa-se a necessidade de que as etapas procedimentais posteriores à manifestação desta Advocacia, como a designação do pregoeiro e publicidade do ato, sejam superadas.

Brasília, em 03 de outubro de 2025.

Isabelle Menezes Vieira da Silva
Advogada do Senado

Documento assinado eletronicamente

11
de
12





SENADO FEDERAL
Advocacia
Escolher um item.

Ref. PARECER Nº 726/2025 – NPCONT /ADVOSF

Processo Senado nº 00200.014224/2025-17

De acordo. Ao Advogado-Geral Adjunto de Contratações.

Brasília, em 6 de outubro de 2025.

Rafael Rodrigues da Cunha Paiva | OAB DF 35.154
Advogado do Senado
Coordenador do NPCONT, em exercício

Documento assinado eletronicamente

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 adoção das providências pertinentes.

Brasília, em 6 de outubro de 2025.

Daniel Victor de Araújo Simões | OAB DF 31.499
Advogado do Senado
Advogado-Geral Adjunto de Contratações

Documento assinado eletronicamente

12
de
12

