



SENADO FEDERAL  
Advocacia  
Núcleo de Processos de Contratações

## PARECER Nº 721/2025 – NPCONT /ADVOSF

Processo Senado nº 00200.012189/2025-93

**EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PREGÃO ELETRÔNICO PARA REGISTRO DE PREÇOS. APROVAÇÃO COM RECOMENDAÇÕES.**

1. Pregão eletrônico para registro de preços. Menor preço por item. Locações de grade de alambrado com escoramento, incluídos os serviços de montagem e desmontagem, para manifestações e eventos na área do Congresso Nacional e adjacências. Análise jurídica da questão posta.
2. Conclusões e encaminhamentos.

---

### I. RELATÓRIO

Trata-se de processo de contratação, precedido de pregão eletrônico para registro de preços, menor preço por item, para locações de grade de alambrado com escoramento, incluídos os serviços de montagem e desmontagem, para manifestações e eventos na área do Congresso Nacional e adjacências.

No doc. nº 00100.121784/2025-47, Documento de Formalização da Demanda (DFD) nº 0250/2025.





SENADO FEDERAL  
Advocacia  
Núcleo de Processos de Contratações

No doc. nº 00100.121785/2025-91, Solicitação de Contratação nº 1981 e versão preliminar do Mapa de Riscos. No mesmo documento há informação que houve dispensa do Estudo Técnico Preliminar.

No doc. nº 00100.121786/2025-36, Documento de Contratação nº 20250297, com o Orçamentário Estimado da Contratação de R\$ 405.000,00 (quatrocentos e cinco mil reais).

Nos termos do Ofício nº 210/2025-SADCON (doc. nº 00100.121787/2025-81), foi informado a aprovação da Solicitação de Contratação nº 1981 pelo Comitê de Contratações, com base no inciso I do art. 8º do Regulamento Administrativo do Senado Federal (RASf).

No doc. nº 00100.145581/2025-46, a primeira versão do Termo de Referência (TR).

A pesquisa de preços foi documentada no documento nº 00100.145591/2025-81 e anexos e consolidada na Planilha de Estimativa de Despesas disposta no mesmo documento.

No documento nº 00100.145581/2025-46, o órgão técnico esclareceu a situação do coeficiente de variação dos preços superior a 25%:

1.3 Quanto ao coeficiente de variação dos preços, superior a 25%, entende-se que tal dispersão deu-se em razão da discrepância do valor atualmente contratado pelo Senado Federal em comparação aos demais, possivelmente graças a uma elevada competitividade no último pregão para o mesmo objeto, que reduziu o preço final do item. Apesar dessa variação, este órgão técnico avalia que a mediana dos preços obtidos reflete a realidade do mercado em um cenário de livre concorrência, resultando em um preço estimado total compatível com o acervo de preços públicos aferidos.





SENADO FEDERAL  
Advocacia  
Núcleo de Processos de Contratações

Nos termos do Ofício nº 0431/2025-COCVAP/SADCON (doc. 00100.149087/2025-51), a pesquisa de preços foi **ratificada** com validade de 180 (cento e oitenta) dias, até 14 de fevereiro de 2026.

No documento nº 00100.122816/2025-21, a Ata da 4ª Reunião de 2025 do Comitê de Contratações.

No documento nº 00100.156875/2025-01, a primeira versão da minuta de edital, sem contrato.

Por meio do Ofício nº 625/2025-COATC/SADCON (doc. nº 00100.156880/2025-14), o processo foi encaminhado para análise da Coordenação de Processamento Externo de Licitações – COPEL.

No doc. nº 00100.164133/2025-41, Análise Originária de Processo e Minuta de Edital com recomendações de reforço da instrução.

Por meio do Ofício nº 665/2025-COATC/SADCON (doc. nº 00100.164604/2025-11), o processo foi encaminhado ao órgão técnico para exame da minuta de edital conforme as recomendações formuladas pela COPEL.

No doc. nº 00100.166787/2025-18, versão final da minuta de TR.

No documento nº 00100.166811/2025-19, o Mapa de Riscos da Contratação nº 20250297.

No Ofício 71/2025-SEPROJE (doc. nº 00100.166817/2025-88) foram indicados os ajustes empreendidos na minuta de TR.

No doc. nº 00100.169217/2025-71, a versão final da minuta de edital, sem contrato.

Por meio do Ofício nº 688/2025-COATC/SADCON (doc. nº 00100.169224/2025-73), os autos foram encaminhados a esta Advocacia para exame e manifestação.





SENADO FEDERAL  
Advocacia  
Núcleo de Processos de Contratações

## 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 00100.121784/2025-47, DFD. Sob a ótica jurídica, o ponto não carece de comentários adicionais.

#### b. Do Estudo Técnico Preliminar

Em que pese a justificativa no TR para dispensa do Estudo Técnico Preliminar (item 2), a Lei nº 14.133/2021 só prevê sua dispensa nos casos de contratações diretas:

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexistência e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;





SENADO FEDERAL  
Advocacia  
Núcleo de Processos de Contratações

Cabe ressaltar que, em casos de menor complexidade, a Lei nº 14.133/2021 já prevê a elaboração de um estudo técnico preliminar simplificado<sup>1</sup>, mas suas hipóteses de dispensa são taxativas<sup>2</sup>:

De todo modo, a redação do §2º do artigo 18 da Lei nº 14.133/2021 permite distinguir entre uma espécie de estudo técnico preliminar completo e outro simplificado. O legislador, como visto, deixou em aberto as situações que autorizam o estudo simplificado, exigindo que sejam justificadas. Portanto, é possível que a Administração produza regulamento que, entre outros aspectos, indique as hipóteses autorizativas dos estudos simplificados, dispensando-as de justificativa a cada caso. Por lógica, faria sentido que os contratos não estratégicos, mais simples e recorrentes, fossem precedidos de estudos simplificados.

**Advirta-se que, pelo teor do artigo 18 da Lei nº 14.133/2021, o estudo técnico preliminar é obrigatório, e a Administração não tem a faculdade de dispensá-lo.** Admite-se o estudo simplificado, na forma §2º do mesmo artigo 18. Entretanto, não se admite a não realização do estudo, ainda que se trate de uma licitação simples, recorrente e sem maiores vulnerabilidades. A exceção é a contida no inciso I do caput do artigo 72 da Lei nº 14.133/2021, que, a rigor, não versa sobre licitação, e sim sobre contratação direta. O aludido dispositivo preceitua que o estudo técnico preliminar não é obrigatório nas contratações diretas, dado que deve ser produzido "ser for o caso". Os casos podem ser mais bem detalhados em regulamento.

<sup>1</sup> Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

(...)

§ 2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.

<sup>2</sup> NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação pública e contrato administrativo*. - 6. ed. - Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 421.





SENADO FEDERAL  
Advocacia  
Núcleo de Processos de Contratações

[destacamos]

---

### **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.

A pesquisa de preços foi documentada no documento nº 00100.145591/2025-81 e anexos e consolidada na Planilha de Estimativa de Despesas disposta no mesmo documento.

No documento nº 00100.145581/2025-46, o órgão técnico esclareceu a situação do coeficiente de variação dos preços superior a 25%:

1.3 Quanto ao coeficiente de variação dos preços, superior a 25%, entende-se que tal dispersão deu-se em razão da discrepância do valor atualmente contratado pelo Senado Federal em comparação aos demais, possivelmente graças a uma elevada competitividade no último pregão para o mesmo objeto, que reduziu o preço final do item. A despeito dessa variação, este órgão técnico avalia que a mediana dos preços obtidos reflete a realidade do mercado em um cenário de livre concorrência, resultando em um preço estimado total compatível com o acervo de preços públicos aferidos.

---

Nos termos do Ofício nº 0431/2025-COCVAP/SADCON (doc. 00100.149087/2025-51), a pesquisa de preços foi **ratificada** com validade de 180 (cento e oitenta) dias, até 14 de fevereiro de 2026.

### **d. Do Mapa de Riscos**

No doc. nº 00100.166811/2025-19, o Mapa de Riscos da Contratação nº 20250297. Sob a ótica formal, o documento atende aos requisitos do art. 9º, § 2º, inc. VII, do ADG nº 014/2022.





SENADO FEDERAL  
Advocacia  
Núcleo de Processos de Contratações

#### **e. Do Plano de Contratações**

No item 15 do TR (doc. nº 00100.166787/2025-18) foi indicado o Plano de Contratações nº 20250297.

#### **f. Da disponibilidade orçamentária**

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 versão final do TR consta do doc. nº 00100.166787/2025-18.

Nos termos dos itens 1.1.1 3.2.1 do TR (doc. nº 00100.166787/2025-18), a *"a prestação de serviços de locação diária de grade de alambrado com escoramento, incluídos os serviços de montagem e desmontagem, para manifestações e eventos na área do Congresso Nacional e adjacências, à medida em que houver necessidade"* 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 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  
Núcleo de Processos de Contratações

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 3.3.2 do TR, a presente contratação adotará o Sistema de Registro de Preços – SRP, em função da imprevisibilidade do quantitativo a ser contratado. A justificativa é aderente, 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  
Núcleo de Processos de Contratações

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 3.4.1.1 e 3.5.1 do TR, o critério de julgamento será o de menor preço, e o objeto adjudicado por item, *"tendo em vista a existência de um único item a ser licitado e este critério estar de acordo com a Súmula nº 247 do Tribunal de Contas da União c/c art. 40, inciso V, alínea "b", e §3º; e art. 47, inciso II, e §1º, da Lei nº 14.133/2021"*. A aderência aos dispositivos citados isenta o ponto de comentários adicionais.

O item 3.6 veda justificadamente a participação de consórcios na licitação, *"em razão de a complexidade e o vulto do objeto não limitarem a participação de fornecedores aptos a executar o objeto"*.

O item 2.8.1 enuncia **não ser aplicável** o tratamento diferenciado a microempresas e empresas de pequeno porte (ME e EPP), em virtude do valor da licitação:

2.7. Tratamento diferenciado a Microempresas e Empresas de Pequeno Porte – ME/EPP

2.7.1. Será aplicável o tratamento diferenciado previsto no art. 48 da Lei Complementar nº 123/2006 para Microempresas e Empresas de Pequeno Porte.

2.7.2. Não há óbice à aplicação do art. 48, inciso I, da Lei Complementar nº 123/2006, de tal sorte que, para os itens/grupos cujo valor estimado se encontre abaixo de R\$ 80.000,00, a licitação poderá ser exclusiva para microempresas e empresas de pequeno porte.

---





SENADO FEDERAL  
Advocacia  
Núcleo de Processos de Contratações

É adequado o tratamento conferido ao ponto.

Será obrigatória a apresentação de atestado de capacidade técnica pelas licitantes, a fim de mitigar o risco da futura contratação e pelas seguintes razões (item 4.1.2.):

4.1.2.1. Garantia de qualidade: a experiência prévia demonstra que o fornecedor possui um histórico de sucesso na execução desse tipo de serviço, o que aumenta a confiança de que o trabalho será realizado com qualidade e eficiência.

4.1.2.2. Segurança: a instalação de grades de alambrado para isolar áreas durante manifestações populares é uma questão crítica de segurança, de modo que a experiência prévia indica que o fornecedor está familiarizado com as complexidades de tais operações e pode lidar com situações imprevisíveis de maneira segura.

4.1.2.3. Melhor planejamento: a experiência prévia assegura que o fornecedor seja capaz de desenvolver planos e estratégias mais eficazes para lidar com acionamentos urgentes.

4.1.2.4. Tempo de execução: fornecedores experientes geralmente são capazes de concluir o trabalho de forma mais eficiente e dentro dos prazos estabelecidos.

4.1.2.5. Prevenção de riscos: a exigência de experiência prévia ajuda a prevenir riscos associados à contratação de fornecedores inexperientes, os quais podem incorrer em problemas operacionais e atrasos, repercutindo num aumento do risco de dano ao patrimônio público e à continuidade da atividade legislativa em caso de perda do controle de aglomerações de manifestantes politicamente motivados.

Também será exigida qualificação econômico-financeira (item 4.1.6).

Certo que a habilitação jurídica, trabalhista, fiscal, social e previdenciária é exigida na minuta do edital (item 11.1, doc. nº 00100.169217/2025-71). Ausente expertise deste órgão para avaliação da adequação e suficiência dos requisitos





SENADO FEDERAL  
Advocacia  
Núcleo de Processos de Contratações

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 5.1.2, é informado que o ajuste será formalizado por meio de nota de empenho, em razão do valor estimado da contratação, opção que **não é perfeitamente aderente ao que disciplina o art. 95, I, da Lei nº 14.133/2021.**

Art. 95. O instrumento de contrato é obrigatório, salvo nas seguintes hipóteses, em que a Administração poderá substituí-lo por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço:

I - **dispensa de licitação em razão de valor;**

II - compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e **dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto a assistência técnica, independentemente de seu valor.**

[destacamos]

11  
de  
13

**Em que pese a baixa complexidade do objeto, há prestação de serviços que exigem sua formalização e execução disciplinadas por meio de contrato.** Sendo assim, sugere-se o modelo adotado no Processo nº 00100.166117/2025-93,<sup>3</sup> analisado por este órgão jurídico no Parecer nº 695/2025-ADVOSF (doc. nº 00100.174710/2025-11), ou seja, recomenda-se **alterar** o TR e a minuta de edital para limitar os acionamentos por meio de nota de empenho aos valores previstos no art. 95, I, da Lei nº 14.133/2021.

<sup>3</sup> 21.3. Cada acionamento gerará uma avença, que poderá ser:

21.3.1. Tipo 1 – Contrato: para atividades cujo valor total da OS seja superior ao limite previsto no inciso I do art. 75 da Lei nº 14.133/2021, para serviços de engenharia, ou cuja execução tenha prazo superior a 30 (trinta) dias a partir do acionamento.

21.3.2. Tipo 2 – Nota de Empenho: para atividades cujo valor total da OS seja inferior ao limite previsto no inciso I do art. 75 da Lei nº 14.133/2021, para serviços de engenharia, ou que tenham prazo de execução inferior a 30 (trinta) dias a partir do acionamento.





SENADO FEDERAL  
Advocacia  
Núcleo de Processos de Contratações

Eventualmente, se houver o entendimento que acionamentos de valores superiores poderão ocorrer, elaborar uma minuta de contrato para estes acionamentos.

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 contratação 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.

Não foi disciplinado o Instrumento de Medição de Resultado (IMR). Considerando que o instituto se aplica quando couber, é possível compreender que a providência não é adequada ao caso da contratação. No entanto, recomenda-se que a inaplicabilidade de determinado instituto seja, nesse caso e em outras contratações, expressamente indicada e **justificada**.

O Anexo I contém o detalhamento das peças objeto da aquisição.

No Anexo II, estimativa de preços.

### ***III – Da Minuta de Edital***

A análise da minuta encartada nos autos (doc. nº 00100.169217/2025-71) permite concluir ter sido o instrumento elaborado com base na minuta-padrão de pregão para fornecimento de bens, sem 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, desde que realizadas as alterações recomendadas neste parecer.





SENADO FEDERAL  
Advocacia  
Núcleo de Processos de Contratações

### 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 1 de outubro de 2025.

**Ely Maranhão Filho** | OAB DF 31.745  
Advogado do Senado

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 3 de outubro de 2025.

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

Documento assinado eletronicamente

13  
de  
13

