



**SENADO FEDERAL**  
Advocacia

**PARECER Nº 517/2025-ADVOSF**  
Processo nº 00200.015391/2024-96

*Minuta de edital de licitação na modalidade pregão. Menor preço por item. Aquisição de equipamentos de proteção individual (EPI) para os servidores da Secretaria de Infraestrutura do Senado Federal. Edital mesclado, prevendo, preliminarmente, a exclusividade para participação de micro e pequenas empresas, nos termos do art. 48, I, da Lei Complementar nº 123/2006 e, alternativamente, a modalidade de ampla concorrência. Análise jurídica. Pela aprovação, com recomendações.*

## **I – RELATÓRIO**

Trata-se de processo administrativo encaminhado a esta Advocacia para análise de minuta de edital de pregão eletrônico, do tipo menor preço por item, destinado a aquisições de equipamentos de proteção individual (EPI) para os servidores da Secretaria de Infraestrutura do Senado Federal.

Instruem os autos, entre outras peças:

- i.* Documento de Formalização de Demanda – DFD nº 300/2024 (NUP 00100.144623/2024-41);
- ii.* Solicitação de Contratação nº 1.813 (NUP 00100.121858/2023-83);
- iii.* Versão preliminar do Mapa de Riscos (NUP 00100.144624/2024-95);
- iv.* Planejamento Orçamentário e aprovação da contratação pelo Comitê de Contratações (NUP's 00100.144625/2024-30 e 00100.144626/2024-84);
- v.* Pesquisa de Preço e Planilhas Estimativas de Despesas (NUP 00100.046127/2025-11 e seus respectivos anexos);



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

- vi. Termo de Referência Definitivo (NUP 00100.127097/2025-35);
- vii. Verificação processual realizada pela COCVAP/SADCON (NUP 00100.164978/2024-56);
- viii. Análise preliminar da COPEL, com recomendações (NUP 00100.178907/2024-31);
- ix. Relatório das providências adotadas pelo órgão técnico em relação às recomendações feitas pela COPEL (NUP's 00100.110920/2025-73 e 00100.117609/2025-55);
- x. Versão para análise da Minuta do Edital (NUP 00100.127698/2025-48);

O feito, assim instruído, vem ao exame desta Advocacia, conforme solicitado pela COATC/SADCON no documento nº 00100.127705/2025-10, para que este órgão jurídico-consultivo realize o exame da regularidade jurídica da licitação proposta, em atendimento ao que determina o art. 53 da Lei nº 14.133/2021, bem assim o art. 22 do Ato da Diretoria-Geral nº 14/2022.

**II – ANÁLISE**

Inicialmente, convém destacar que este órgão jurídico, cuja análise se restringe à legalidade do processo, não possui atribuições regulamentares para emitir juízo valorativo sobre situações circunscritas ao âmbito da discricionariedade do Senado Federal ou mesmo para adentrar em aspectos reservados a órgãos ou unidades com competência exclusiva estabelecida no Regulamento Orgânico do Senado Federal.

Quanto ao **diploma legal** que rege a presente análise, consta da minuta referência à Lei nº 14.133/2021 e legislação correlata. No âmbito do Senado Federal, foi editado o Ato da Diretoria-Geral nº





**SENADO FEDERAL**  
Advocacia

14/2022, dispondo acerca das atribuições e procedimentos de licitações e contratos administrativos no âmbito do Senado Federal, adequando-se a regulamentação interna ao disposto na nova lei de licitações (Lei nº 14.133/2021).

Com este introito, passa-se ao exame do preenchimento dos requisitos necessários à regularidade da minuta de edital da licitação pretendida, na forma do artigo 18 da Lei nº 14.133/2021.

### **1. Do Objeto:**

A princípio, destaca-se que o pregão é uma modalidade de licitação 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, inciso XLI, da Lei nº 14.133/2021).<sup>1</sup>

Ao caso em questão, a presente análise irá se debruçar sobre a aquisição de bens e serviços pelo critério de menor preço. Nessa toada, a Lei nº 14.133/2021 estabelece:

*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;*

*(...)*

*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*

---

<sup>1</sup> Art. 28. São modalidades de licitação:

*I - pregão;*





**SENADO FEDERAL**  
Advocacia

*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.*

*[grifou-se]*

De tal modo, 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.

Pois bem. A licitação objetiva viabilizar futuras aquisições de trava-quedas retrátil, trava-quedas deslizante para corda e trava-quedas deslizante para cabo de aço, tudo conforme as especificações constantes do Termo de Referência e, conseqüentemente, do edital que vier a ser publicado.

Os padrões de compatibilidade e qualidade do objeto foram definidos objetivamente no edital, por meio de especificações usuais do mercado. Portanto, entende-se que os itens do objeto especificados na minuta de edital em apreço se encaixam na definição legal de “*bens comuns*”, o que demanda o uso da modalidade Pregão para a respectiva licitação.

No mais, o pregão segue o rito do procedimento comum previsto no art. 17 da mesma lei. Por ora, destaca-se o § 2º do art. 17, que estabelece a adoção preferencial da licitação sob a forma eletrônica.

Logo, **correta a adoção do pregão em formato eletrônico na licitação em tela.**

Constam dos autos duas pesquisas de preços para os itens pretendidos e os respectivos orçamentos estimativos para as aquisições pretendidas por meio da licitação proposta (cf. documentos nº





**SENADO FEDERAL**  
Advocacia

00100.046127/2025-1 e nº 00100.046127/2025-11, e seus respectivos anexos).

As especificações exigidas são dotadas de certa generalidade amplamente disponíveis no mercado e parecem ser aquelas estritamente necessárias para garantir o atendimento do interesse da Administração, sem comprometer de forma injustificada a competitividade do certame.

Ante as considerações acima expostas e conforme se verifica da minuta do edital (documento nº 00100.127698/2025-48), **a Administração do Senado Federal descreveu o objeto da licitação de modo objetivo, estabelecendo padrão de qualidade por ela desejado e as características mínimas dos itens pretendidos, os quais se caracterizam como “bens de natureza comum”.**

## **2. Do Termo de Referência:**

Conforme consta do Termo de Referência subjacente, a licitação proposta objetiva viabilizar aquisições que venham suprir demanda do Senado Federal por equipamentos de segurança para as frentes de trabalho da SINFRA, os quais devem atender às normas regulamentadoras (NR) do MTE, notadamente a NR 06, de modo que as atividades laborais no âmbito daquela Secretaria possam ser realizadas com eficiência e com o nível de segurança desejado e adequado.





**SENADO FEDERAL**  
Advocacia

Segundo afirma o órgão técnico demandante, o quantitativo previsto no TR para as aquisições pretendidas é aquele que, a partir da análise técnica por ele empreendida, reflete a real necessidade da administração, uma vez considerado o número de servidores com lotação na Secretaria de Infraestrutura do Senado Federal que necessitam utilizar os equipamentos de proteção individual almejados.

Não consta dos autos o Estudo Técnico Preliminar correspondente à proposta de contratação em tela, embora conste do documento nº 00100.144624/2024-95 a informação de que a apresentação do mencionado documento estaria dispensada em razão do disposto no § 4º do art. 3º do Anexo II do ADG nº 14/2022.

No caso ora analisado, consta do item 1.2.4 do TR proposta de dispensa da elaboração do respectivo Estudo Técnico Preliminar, com a justificativa de que os itens a serem licitados, por seguirem padrões de conformidade estabelecidos por normas regulamentadoras emanadas do Ministério do Trabalho e Emprego, dispensaria a elaboração de estudos mais aprofundados sobre o tema.

Nesse ponto, há que se destacar que o estudo técnico preliminar, consoante o disposto no art. 6º, inciso XX, e art. 18 da Lei nº 14.133/2021, é o documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação, o qual destina-se a descrever pormenorizadamente o interesse público a ser satisfeito, sua real necessidade e as opções disponíveis para satisfazê-la.

Esse estudo destina-se a embasar tecnicamente a elaboração do termo de referência, devendo evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação proposta.





**SENADO FEDERAL**  
Advocacia

De acordo com o que estabelece o *caput* do art. 3º do Anexo II do ADG nº 14/2022, o ETP é, em regra, **obrigatório** para todas as contratações pretendidas no âmbito do Senado Federal. Todavia, conforme previsão contida nos §§ 1º e 2º do citado dispositivo normativo, poderá ser dispensada a elaboração de referido estudo, desde que devidamente justificado pelo órgão técnico, quando: a) a sua realização mostrar-se incompatível, sob o ponto de vista da eficiência e economicidade, com a natureza e o valor do objeto da contratação; b) pelas circunstâncias e elementos consignados no documento de formalização da demanda, restar evidenciada, de forma inquestionável, a melhor solução para o atendimento da necessidade da Administração; c) a melhor solução para o atendimento da necessidade da Administração for previamente identificada a partir de processos de padronização, pré-qualificação e outros procedimentos similares.

Compete ao Comitê de Contratações deliberar acerca da dispensa de realização de Estudo Técnico Preliminar nas hipóteses acima. Considerando que o caso tratado nos autos não se subsume a qualquer das hipóteses previstas no § 4º do art. 3º do Anexo II do ADG nº 14/2022, a dispensa do ETP no caso versado nos autos, consoante as justificativas apresentadas pelo órgão técnico responsável pela contratação almejada deve ser formalmente autorizada pelo Comitê de Contratações do Senado Federal, nos termos do que dispõe o art. 3º, § 2º, do Anexo II do ADG nº 14/2022.

Desse modo, deve ser **comprovado** nos autos que o referido Comitê, diante das razões apresentadas pelo órgão técnico, deliberou no sentido da dispensa da elaboração do Estudo Técnico Preliminar para a contratação versada nos presentes autos, nos termos







do que estabelece nos termos do que dispõe o já citado art. 3º, § 2º, do Anexo II do ADG nº 14/2022.

Noutro passo, a partir da análise das informações constantes da última versão do Termo de Referência que subjaz a presente proposta de licitação e futura contratação (NUP 00100.127097/2025-35), verifica-se que o referido documento, sob o ponto de vista formal, foi elaborado de acordo com as diretrizes previstas no art. 13 e no Anexo III do Ato da Diretoria-Geral nº 14/2022, **exceto** quanto ao “Mapa de Riscos” para o empreendimento proposto, assim considerado como conteúdo destinado à identificação, à avaliação e ao delineamento das ações de tratamento e monitoramento dos principais riscos que permeiam o procedimento de contratação e seu objeto e tendo por objetivo a prevenção quanto à concretização dos riscos detectados e a mitigação dos impactos a serem suportados pela Administração caso venham a ocorrer.

No presente processo, foi apresentada apenas a versão preliminar do “Mapa de Risco”, compreendendo apenas o risco da não efetivação da contratação pretendida.

Embora o mapa de riscos não esteja inserido no rol das exigências obrigatórias previstas no art. 5º do Anexo III do ADG nº 14/2022, há recomendação expressa para que seja realizada análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual tanto no art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133/2021 quanto no art. 1º do Anexo III do ADG nº 14/2022, razão pela qual, caso o órgão técnico entenda realmente desnecessária a elaboração do mapa de riscos definitivo e completo correspondente ao empreendimento ora em exame, a ausência nos autos de tal avaliação deverá estar **justificada**.







**SENADO FEDERAL**  
Advocacia

### **3. Da Pesquisa de Preços e da Estimativa de Despesa:**

Em relação à **pesquisa de preços**, verifica-se que foram realizadas duas pesquisas de preços. A primeira (documento nº 00100.142144/2024-90 e seus anexos), que resultou em um valor total estimado na ordem de R\$ 17.934,21, foi devidamente analisada e ratificada pela SADCON (documento nº 00100.164978/2024-56), observada a competência definida pelos artigos 14, § 1º; 17, inciso II; e 18; todos do ADG nº 14/2022. Já segunda (documento nº 00100.046127/2025-11 e seus anexos), realizada em razão do vencimento do prazo de validade da primeira pesquisa, destinou-se a atualizar os valores anteriormente estimados, tendo em vista o longo tempo decorrido desde o primeiro levantamento de preços realizado, o que resultou em uma nova estimativa despesa, essa agora totalizando R\$ 19.025,22.

Essa nova pesquisa de preços não foi objeto de análise por parte da SADCON, a quem compete, nos termos do art. 18 do ADG nº 14/2022, verificar a regularidade do novo procedimento realizado, razão pela qual essa nova pesquisa de preços também **necessita** ser submetida crivo daquele órgão.

### **4. Da Não Adoção do Sistema de Registro de Preços:**

Conforme salientado no Termo de Referência subjacente à presente proposta de contratação:

*“Não há previsão de contratações frequentes e a entrega ocorrerá em parcela única. Ademais o quantitativo foi definido previamente.”*





**SENADO FEDERAL**  
Advocacia

### **5. Do Critério de Adjudicação:**

Foi sugerido o critério de adjudicação pelo “*menor preço por item*”, visando à ampliação da competitividade no certame e a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração, uma vez que o objeto é divisível e que a adjudicação por item não representa qualquer prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala.

O critério do menor preço é o que se amolda à modalidade licitação denominada pregão, e o que melhor se adequa ao modelo da contratação pretendida, assim como é o que gera possibilidade de maior vantajosidade para a Administração.

Considerando o teor da Súmula nº 247 do Tribunal de Contas da União<sup>2</sup>, verifica-se que o critério de adjudicação do menor preço por item se justifica em razão dos motivos técnicos e econômicos apresentados pelo órgão técnico no Termo de Referência subjacente

### **6. Análise do Instrumento Convocatório:**

Em relação ao **instrumento convocatório** (documento nº 00100.127698/2025-48), verifica-se que a minuta de edital em exame está em conformidade com a legislação de regência e adequada ao teor do Termo de Referência (documento nº 00100.127097/2025-35), seguindo o padrão adotado por esta Casa Legislativa em licitações similares.

---

<sup>2</sup> 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





**SENADO FEDERAL**  
Advocacia

No tocante à formalização da avença, foi previsto que os ajustes decorrentes da licitação proposta, por se caracterizarem como contratações por escopo, deverão vigorar por até 6 (seis) meses ou até o fornecimento completo do objeto contratado, o que ocorrer primeiro.

Como se tratará de compras de bens com entrega imediata e integral, sem previsão de qualquer obrigação posterior à entrega dos itens adquiridos, exceto no que tange à garantia de funcionamento por 12 (doze) meses dos produtos fornecidos, foi recomendada a substituição do instrumento contratual pelo simples recebimento da nota de empenho por parte da contratada, nos termos que autoriza o art. 95, II, da Lei nº 14.133/2021, devendo o ajuste a ser celebrado estar necessariamente vinculado aos termos do edital a ser futuramente publicado.

Nesse ponto, salienta-se que a minuta de edital contém as disposições próprias dos contratos e segue o padrão adotado pelo Senado Federal para contratações do gênero, incluindo todas as cláusulas necessárias exigidas pelo art. 92 da Lei nº 14.133/2021.

A COPEL, após analisar a minuta de edital preliminar constante do documento nº 00100.169644/2024-79, recomendou ao órgão técnico que incluísse no Termo de Referência as justificativas para a escolha do critério de julgamento pelo menor preço. E mais, que o órgão técnico verificasse se todas as marcas/modelos indicadas como de referência para a cotação dos itens a serem licitados atendiam integralmente às especificações técnicas exigidas no Anexo 2 da minuta de edital que estava sendo analisada.

O órgão técnico, por sua vez, respondeu por meio do documento nº 00100.117609/2025-55, informando ter acatado ambas as recomendações, sendo que todas as justificativas devidas e alterações





**SENADO FEDERAL**  
Advocacia

necessárias passaram a constar da última versão do Termo de Referência (documento nº 00100.127097/2025-35).

No que tange ao tratamento favorecido devido **às microempresas e empresas de pequeno porte, nos termos da Lei Complementar nº 123/2006**, verifica-se que a minuta editalícia foi elaborada de forma mesclada, prevendo, preliminarmente, a exclusividade para participação de micro e pequenas empresas, nos termos do art. 48, I, daquela lei e, alternativamente, a modalidade de ampla concorrência.

Neste diapasão, ressalta-se que o valor total estimado para cada um dos itens a serem licitados ficou abaixo do limite de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), conforme consta do TR. Dessa forma, deve ser aplicado, pelo menos em um primeiro momento, o tratamento favorecido às micro e pequenas empresas previsto no artigo 48, I, da Lei Complementar nº 123/2006, ou seja, **todos os itens da licitação em tela devem ser dirigidos exclusivamente a micro e pequenas empresas.**

É que com a entrada em vigor da Lei Complementar nº 147/2014, o direcionamento da licitação às micro e pequenas empresas na hipótese prevista pelo art. 48, inciso I, da Lei Complementar nº 123/2006 – que antes era uma faculdade – passou a ser uma obrigação.

E esse tratamento diferenciado, conforme previsto no art. 48 da Lei Complementar nº 123/2006, somente pode ser afastado nas hipóteses elencadas no art. 49:

*“Art. 49. Não se aplica o disposto nos arts. 47 e 48 desta Lei Complementar quando:*

*I - (Revogado); (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014)*



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

*II - não houver um mínimo de 3 (três) fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediados local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório;*

*III - 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;*

*IV - a licitação for dispensável ou inexigível, nos termos dos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, excetuando-se as dispensas tratadas pelos incisos I e II do art. 24 da mesma Lei, nas quais a compra deverá ser feita preferencialmente de microempresas e empresas de pequeno porte, aplicando-se o disposto no inciso I do art. 48. (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014)”*

Assim, em um primeiro momento, a licitação em tela deve ser dirigida exclusivamente às micro e pequenas empresas. Caso o primeiro certame seja deserto, aí sim haverá justificativa para a realização de um novo certame sob o regime da concorrência ampla.

Ademais, a escolha do critério de julgamento pelo menor preço por item prestigia a ampla competitividade do certame e está de acordo com o que prescreve o artigo 40, inc. V, b), da Lei nº 14.133/2021 e com o teor da Súmula nº 247 do TCU, que afirmam o princípio do parcelamento (ou divisibilidade) do objeto como regra.

Em arremate, destaca-se que o órgão técnico discorreu sobre a vedação à participação de consórcios de empresas no item 2.6 do TR, aduzindo que a permissão de participação de licitantes em forma de consórcio na licitação proposta tem potencial de restringir a ampla competitividade no procedimento licitatório que se pretende deflagrar.

Verifica-se, também, que as exigências habilitatórias previstas na minuta de edital ora em apreço, considerados o vulto e a natureza do objeto pretendido, mostram-se razoáveis e adequadas à promoção da ampla competitividade no certame.





**SENADO FEDERAL**  
Advocacia

Entretanto, ainda restam pendentes a adoção das seguintes providências: a) juntada aos autos da cópia da Portaria da Diretoria-Geral por meio da qual foram designados os agentes de contratação do Senado Federal e a respectiva equipe de apoio, b) aprovação do termo de referência; c) autorização para realização do certame na modalidade proposta; d) autorização para a realização da despesa correspondente às aquisições pretendidas; e) a designação dos gestores e fiscais para os futuros contratos (notas de empenho); e f) a comprovação da disponibilidade orçamentária para fazer face às despesas decorrentes das contratações resultantes do processo licitatório a ser deflagrado.

### **III – CONCLUSÃO**

Por fim, considerando as observações acima e desde que adotadas as recomendações constantes do presente parecer, entende-se que a minuta constante do documento nº 00100.127698/2025-48 poderá ser considerada regular e apta à aprovação pela autoridade competente, sem necessidade de retorno a esta Advocacia.

É o Parecer.

Brasília/DF, 30 de julho de 2025.

*(assinado digitalmente)*  
**LUCIANO DE SOUSA DIAS**  
Assessor Jurídico - OAB/DF 12.260





**SENADO FEDERAL**  
Advocacia

**Ref.: PARECER Nº 517/2025-ADVOSF**  
Processo nº 00200.015391/2024-96

**Aprovo.** Junte-se ao processo em epígrafe e encaminhe-se à Coordenação de Apoio Técnico a Contratações da Secretaria de Administração de Contratações – COATC/SADCON para conhecimento e adoção das providências pertinentes.

Brasília/DF, 31 de julho de 2025.

*(assinado digitalmente)*

**RAFAEL RODRIGUES DA CUNHA PAIVA**

*Advogado do Senado Federal*

*Coordenador do Núcleo de Processos de Contratações, em exercício*

