

**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

PARECER Nº 377/2025-ADVOSF

Processo nº 00200.021719/2024-11

Proposta de licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, do tipo menor preço global, destinada à contratação de empresa para a prestação de serviços de manutenção para equipamentos do Sistema Térmico de Gravação de Chapas Direto do Computador (Computer to Plate – CTP) da Secretaria de Editoração e Publicações do Senado Federal - SEGRAF. Conferência de minuta de edital. Observações e recomendações.

I - RELATÓRIO

Vêm a esta Advocacia os autos do processo em referência, a teor do que dispõe o art. 53 da Lei nº 14.133/2021 e o art. 22 do Ato da Diretoria-Geral nº 14/2022, a fim de que seja analisada a minuta de edital de pregão eletrônico constante do documento nº 00100.092079/2025-25.

O procedimento licitatório proposto destina-se a viabilizar a contratação de empresa para a prestação de serviços de manutenção, durante 12 (doze) meses consecutivos, para equipamentos do Sistema Térmico de Gravação de Chapas Direto do Computador (*Computer to Plate* – CTP) instalados na Secretaria de Editoração e Publicações do Senado Federal – SEGRAF.

O Documento de Formalização de Demanda (DFD nº 228/2024), o Estudo Técnico preliminar nº 77/2024, a Solicitação de Contratação nº 1.854 e o Termo de Referência que serviram de base para a elaboração da minuta de edital em apreço constam dos documentos nºs



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

00100.223403/2024-82, 00100.223404/2024-27, 00100.223405/2024-71 e 00100.090967/2025-11. Cumpre destacar que não consta dos autos o Mapa de Riscos para o empreendimento que se busca realizar por intermédio da licitação/contratação proposta.

Segundo informações prestadas pela Secretaria de Administração de Contratações constantes do documento nº 00100.223408/2024-13, a contratação sob análise (Solicitação de Contratação nº 1.854, com valor total originalmente estimado em R\$ 150.000,00 – documento nº 00100.223405/2024-71), foi aprovada pelo Comitê de Contratações do Senado Federal, nos termos do inciso I do art. 8º do Regulamento Administrativo do Senado Federal.

De acordo com o que consta do Termo de Referência logo acima mencionado, os gravadores de chapas *Computer to Plate* (CTP) instalados na SEGRAF são equipamentos de alta-tecnologia de gravação a laser, responsáveis pela geração de matrizes para impressões *offset* (alta-tiragem). Assim, a manutenção desses equipamentos é necessária para assegurar que se possa garantir o perfeito funcionamento destas máquinas. A eventual paralização total ou parcial dos aludidos equipamentos tem o potencial de comprometer a produtividade e a qualidade de todo o trabalho no âmbito da SEGRAF, a ponto de inviabilizar tanto a produção quanto a qualidade de todos os trabalhos a cargo daquela Secretaria de Editoração e Editoração, assim como os compromissos por ela assumidos junto aos senadores e demais órgãos do Senado Federal.

Assim, devido à alta dependência que a produção gráfica do Senado Federal tem em relação a esses equipamentos, torna-se imprescindível que eles estejam submetidos a um plano permanente de



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

manutenção, seja de modo preventivo, seja de modo corretivo, com o fornecimento de peças e demais insumos necessários.

Atualmente, a prestação desses mesmos serviços de manutenção é objeto do Contrato SF nº 94/2020, cuja vigência expirará de forma definitiva em 19/08/2025, sem mais possibilidade de prorrogação.

Desse modo, considerando a experiência exitosa obtida por meio da execução do Contrato SF nº 94/2020, propõe-se uma nova licitação para uma contratação que venha substituir a que está por se findar, cujo modelo de contratação deverá corresponder ao anterior, de modo que assim se possa garantir os padrões de qualidade na produção gráfica na SEGRAF e a capacidade de atendimento às demandas de todos os órgãos legislativos e administrativos do Senado Federal, bem assim se possa favorecer o aumento da vida útil do equipamento sob manutenção, a diminuição de gastos com insumos gráficos e a redução da frequência de interrupções causadas por defeitos de funcionamento nos equipamentos a serem mantidos.

Segundo menciona o órgão técnico demandante (SEGRAF) no respectivo TR, os quantitativos dos serviços correspondem à real necessidade do Senado Federal, ou seja, 4 (quatro) ciclos anuais para manutenção preventiva (mesma frequência do Contrato nº 94/2020) e a previsão de até 8 (oito) diárias para manutenção corretiva, serviços esses que serão pagos por demanda a medida da necessidade, incluindo as peças e insumos necessários a correção do problema identificado.

Como resultado do Estudo Técnico Preliminar empreendido (documento nº 00100.223404/2024-27), constatou-se que a manutenção dos CTP's é essencial para garantir o funcionamento adequado desses equipamentos.



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

No Termo de Referência subjacente consta que o modelo de contratação mais adequado à satisfação das necessidades do Senado Federal descritas no processo em tela é o que conjuga as manutenções preventivas e corretivas no mesmo contexto, com pagamento subordinado ao cumprimento de acordo por níveis de serviços preestabelecido, e incluindo o fornecimento de peças e insumos necessários, permitindo, assim, celeridade no atendimento e maior economia de recursos, modelo esse já testado com êxito em outros contratos com objetos análogos (manutenção dos equipamentos *Roland 700* e *Speedmaster 74*, Contratos nºs 156/22020 e 88/2024, respectivamente).

Conforme consta do Termo de Referência, o objeto do contrato se constitui em prestação de serviços de forma continuada, visto que a necessidade de serviços de manutenção para os equipamentos CTP's é permanente, serviços esses considerados essenciais para a normalidade das atividades da SEGRAF, uma vez que o funcionamento adequado dos aludidos equipamentos é fundamental para a produção de materiais gráficos importantes para o desenvolvimento satisfatório dos processos legislativos e administrativos do Senado Federal.

Assim, considerando a natureza contínua e permanente dos serviços pretendidos, o prazo previsto para a duração do contrato que vier a se originar da licitação proposta é de 12 (doze) meses consecutivos, a partir da data de sua assinatura, com a possibilidade de prorrogações sucessivas até o limite de 10 (dez) anos, a critério das partes e mediante celebração de termo aditivo, observado o art. 107 da Lei nº 14.133/2021.

Também ficou consignado no aludido Termo de Referência que o objeto pretendido se classifica como serviço de natureza comum, pois foi definido objetivamente por meio de especificações de padrões de



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

desempenho e de qualidade usuais no mercado, consoante preceituam o art. 6º, incisos XIII e XLI; e art. 29 da Lei nº 14.133/2021. Por essa razão, foi recomendada a utilização da modalidade de licitação denominada Pregão Eletrônico para viabilizar a contratação almejada.

Optou-se pelo critério de adjudicação global, tendo em vista a existência de fatores técnicos e operacionais que justificam o agrupamento dos itens para fins de adjudicação, visto a relação de continuidade e de interdependência entre os serviços de inspeção/manutenção preventiva e os de manutenção corretiva.

O critério do menor preço é o que se amolda à modalidade de 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. Saliente-se a impossibilidade de utilização, na espécie, do critério de maior desconto,

Foi ressalvada a impossibilidade de adoção do Sistema de Registro de Preços como forma de viabilizar a contratação do objeto pretendido em razão de o caso versado nos autos tratar de demanda previsível, embora haja previsão de realização de manutenções corretivas eventuais sob demanda.

O órgão técnico demandante sugeriu, ainda, a vedação da participação de consórcios no certame que se originar do Termo de Referência, tendo em vista que a complexidade e o vulto do objeto não são fatores limitadores à participação individual de empresas aptas a executar os pretendidos serviços. Nesse sentido, aduz aquele órgão que as potenciais interessadas, em sua maioria, dispõem de condições de participar isoladamente do certame e prestar a integralidade do objeto, não



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

sendo o caso de permitir a junção de esforços de 2 (duas) ou mais empresas para a execução do objeto da contratação pretendida.

Recomendou, também, a não aplicação no certame a ser deflagrado do tratamento diferenciado previsto no art. 48 da Lei Complementar nº 123/2006 para as microempresas e empresas de pequeno porte, sob o argumento de que a ampla maioria das empresas aptas a prestar os serviços pretendidos necessitam de compra de peças, treinamento e capital de giro não condizentes com o *status* de ME ou EPP. Tampouco o fabricante do equipamento a ser mantido (SCREEN) se enquadra nessa tipologia de empresa. Assim, a adoção do aludido tratamento diferenciado poderia resultar, com altíssima probabilidade, em fracasso do processo licitatório ou, talvez, geraria despesa incompatível com o modelo de serviço almejado.

Foi previsto que as licitantes deverão apresentar termo de vistoria ou declaração de dispensa de vistoria ante a importância de que as licitantes tomem conhecimento das condições do equipamento que ficará sob manutenção e de suas instalações, tendo o órgão técnico ressalvado que, sem a vistoria prévia, as empresas ficarão impedidas de constatar todos os aspectos técnicos com potencial de influenciar a formulação das propostas. Portanto, a formulação de propostas sem o conhecimento prévio do equipamento alvo dos pretendidos serviços de manutenção deve ocorrer por conta e risco da licitante, que, caso assim escolha, deverá assinar o respectivo termo de dispensa de vistoria.

Há exigência de apresentação de garantia contratual, nos moldes do art. 96 da Lei 14.133/2021, a ser prestada no percentual de 5% do valor global do ajuste.



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

Foi realizada pesquisa de preços para a estimativa dos custos com a contratação pretendida, considerando todos os itens que integram o objeto almejado (documento nºs 00100.052758/2025-61, 00100.060443/2025-98, 00100.060444/2025-32 e 00100.061876/2025-61 e), cujo resultado consolidado na respectiva Planilha de Estimativa de Despesas que consta do documento nº 00100.060444/2025-32-1, que estimou uma despesa global para um período de 12 (doze) meses na ordem de R\$ 223.754,04 (duzentos e vinte e três mil, setecentos e cinquenta e quatro reais e quatro centavos), ou seja, R\$ 38.352,76 (trinta e oito mil, trezentos e cinquenta e dois reais e setenta e seis centavos) para o Item 1 (manutenção preventiva), R\$ 67.202,88 (sessenta e sete mil, duzentos e dois reais e oitenta e oito centavos) para o Item 2 (manutenção corretiva), e R\$ 118.198,40 (cento e dezoito mil, cento e noventa e oito reais e quarenta centavos) para o Item 3 (fornecimento de peças e componentes sob demanda).

Considerando o valor aprovado pelo Comitê de Contratação do Senado Federal para a contratação em tela (R\$ 150.000,00), o valor projetado pela pesquisa de preços realizada pelo órgão técnico para a respectiva despesa (R\$ 223.754,04) e a decisão do Comitê de Contratações publicada no BASF nº 8978, em 20/9/2023, foi realizado um adendo junto ao SENIC, por meio do qual foi solicitada a aprovação da atualização do valor para a contratação, de modo que o valor total aprovado passe a corresponder à mesma estimativa resultante da pesquisa de preços empreendida (documento nº 00100.066587/2025-58).

Anote-se que o órgão responsável pelo levantamento de preços apresentou informações sobre a metodologia utilizada e sobre as dificuldades enfrentadas na obtenção de cotações e quanto à análise dos



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

dados coletados (ver os documentos nºs 00100.060443/2025-98 e 00100.061876/2025-61).

Por sua vez, a COCVAP/SADCON, após analisar todo o procedimento de pesquisa realizado, bem assim as informações apresentadas pelo órgão responsável quanto Coeficiente de Variação (CV) superior à 25% para os itens de 1 e 2 e quanto à impossibilidade de obtenção de um mínimo 3 (três) amostras de preços para o item 3, ratificou a regularidade da sobredita pesquisa de preços, cujo prazo de validade expirará 13/10/25 (ver documento nº 00100.067599/2025-08).

Não constam dos autos a cópia da Portaria da Diretoria-Geral por meio da qual foram designados os agentes de contratações do Senado Federal e a respectiva equipe de apoio.

A Coordenação de Processamento Externo de Licitações do Senado Federal - COPEL fez a análise da minuta de edital preliminar elaborada pela COATC/SADCON constante do documento nº 00100.074800/2025-03 e fez 6 (seis) recomendações (ver documento nº 00100.081044/2025-61).

Em atenção às recomendações feitas pela COPEL no documento acima mencionado, a SEGRAF, por intermédio do documento nº 00100.090993/2025-31, apresentou as justificativas solicitadas, promoveu as alterações que estavam na sua alçada, bem assim informou que encaminhou as demais recomendações para a COATC, a fim de que aquele órgão adotasse as providências recomendadas, tendo, por conseguinte, apresentado a última versão do Termo de Referência constante do documento nº 00100.090967/2025-11.

A partir dessa última versão do Termo de Referência, a Coordenação de Apoio Técnico a Contratações da Secretaria de



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

Administração de Contratações do Senado Federal – COATC/SDCON elaborou a minuta de edital constante do documento nº 00100.092079/2025-25, a qual, por força do que dispõem o art. 53 da Lei nº 14.133/2021 e o art. 22 do ADG nº 14/2022, vêm a esta Advocacia para a devida análise.

II - ANÁLISE

Inicialmente, convém destacar que este órgão jurídico, cuja análise se restringe à legalidade do processo de contratação em tela, não possui competência regulamentar para se manifestar sobre temas estranhos à missão institucional deste órgão ou afetos a outras áreas técnicas, tampouco lhe cabe emitir juízo valorativo sobre situações circunscritas ao âmbito da discricionariedade das respectivas competências administrativas do Senado Federal.

Em um segundo momento, conforme instrução dos autos e expressa referência no preâmbulo da minuta em exame (documento nº 00100.092079/2025-25), a licitação pretendida será regida pela Lei nº 14.133/2021, observadas as disposições do Ato da Diretoria-Geral nº 14, de 2022 (atribuições e procedimentos de licitações e contratos administrativos do Senado Federal), do ADG nº 15/2022 (apuração de infrações e sanções administrativas) e, no que couber, da Instrução Normativa SEGES/ME nº 73, de 30 de setembro de 2022.

A partir da análise das informações constantes da última versão do Termo de Referência que subjaz a presente proposta de licitação e futura contratação (documento nº 00100.090967/2025-11), 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-



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

Geral nº 14/2022, exceto no que diz respeito à análise dos riscos da contratação em tela, assim considerada 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.

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 correspondente ao empreendimento ora em exame, recomendamos que justifique essa opção.**

Outro ponto que merece destaque é o fato de a contratação pretendida envolver o fornecimento de peças substitutas sem, contudo, ter sido apresentado o rol dessas peças e componentes nem realizada a estimativa dos respectivos preços unitários e do montante geral a ser gasto a esse título. Todavia, a exemplo do que ocorreu no Processo nº 00200.015173/2022-90 (contratação de empresa para a prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva, com fornecimento de peças, para o equipamento de impressão offset SPEEDMASTER 74 da Secretaria de Editoração e Publicações do Senado Federal), foi salientado pelo órgão técnico a impossibilidade de listar previamente todos os itens passíveis de substituição e seus respectivos custos unitários, tendo em vista a complexidade técnica dos equipamentos envolvidos, os quais contam com



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

milhares de peças e exigem ferramentas ou softwares especializados dos fabricantes para sua identificação. Ademais, entende o órgão técnico demandante não ser razoável, devido à dificuldade técnica e ao custo envolvido, que se exija das eventuais licitantes a elaboração prévia de orçamentos para todos os componentes possíveis dos equipamentos a serem mantidos antes da contratação, exigência essa que tem o potencial de afugentar as empresas interessadas e inviabilizaria a obtenção de propostas realistas (ver documento nº 00100.061876/2025-61).

Assim, o gasto com peças e componentes somente ocorrerão em caso de excepcional necessidade de manutenção corretiva e o total ficará limitado a 10% do valor pago pela aquisição do equipamento, ou seja, ao valor de R\$ 118.198,40 (cento e dezoito mil, cento e noventa e oito reais e quarenta centavos) durante toda a vigência do ajuste.

Desse modo a realização da substituição de tais peças e componentes ficará condicionado à apresentação de orçamento prévio, à comprovação da real necessidade de substituição dos mesmos e à aprovação por parte do órgão gestor do respectivo contrato.

Já a aprovação do orçamento para a substituição de peças e componentes ficará a depender da apresentação de documento fiscal que comprove que a contratada pratica os mesmos preços cobrados do Senado Federal junto a outros entes públicos ou privados. Na impossibilidade de se obter o citado documento fiscal, ficará a cargo do órgão gestor do contrato promover a realização de uma pesquisa de preços de mercado, com no mínimo três amostras, com a finalidade de subsidiar o aceite ou recusa do orçamento apresentado pela contratada. E ainda, para o caso de peças ou componentes que não tenham parâmetros de preços no mercado, a contratada deverá fornecer ao órgão gestor documento emitido pelo



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

fabricante do item que comprove essa situação e o valor de venda à contratada.

Assim, ante as justificativas apresentadas pelo órgão técnico, esta Advocacia entende que não restará outra opção que não a de contratar o fornecimento de peças e componentes necessários aos serviços de manutenção corretiva demandados nos moldes apresentados, sobretudo porque tal configuração, adotada nos Contratos nº 156/2020 e nº 88/2024, tem sido exitosa para a solução de casos análogos. **Contudo, cabe à autoridade competente por aprovar o Termo de Referência e a minuta de edital em análise, avaliar os argumentos apresentados pelo órgão técnico e deliberar a respeito da aceitabilidade da metodologia proposta.**

Noutro passo, verifica-se que a escolha do modelo de contratação proposto se baseou na experiência exitosa dos Contratos nº 156/2020 e nº 88/2024, também relativos à manutenção preventiva e corretiva (com fornecimento de peças) para equipamento de impressão gráfica semelhante em porte e magnitude. A exemplo dos citados ajustes, também está prevista para a contratação em tela a adoção de acordo por níveis de serviços e remuneração dos serviços com base em índice de medição de resultados previamente estabelecido.

Noutra senda, observa-se, ainda, a necessidade de que os autos sejam instruídos com a cópia da Portaria da Diretoria-Geral por meio da qual foram designados os atuais agentes de contratações do Senado Federal e a respectiva equipe de apoio. Quanto a esse ponto, tem-se que o princípio da publicidade é inerente aos procedimentos licitatórios, necessária como instrumento de transparência destinado a garantir o



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

controle social sobre as despesas públicas. Atente-se, portanto, ao que preceitua o art. 29 do ADG nº 14/2022, *verbis*:

Art. 29. A fase externa do processo de licitação pública será conduzida por agente de contratação, ou, nos casos previstos no §2º do art. 8º ou no inciso XI do art. 32 da Lei nº 14.133, de 2021, por Comissão de Contratação.

§ 1º Os agentes de contratação poderão contar com o suporte necessário da Equipe de Apoio na condução dos procedimentos licitatórios, tanto na forma presencial quanto na eletrônica.

§ 2º Compete à Diretoria-Geral designar:

I - os agentes de contratação e os membros de Comissão de Contratação, dentre os servidores efetivos integrantes do Quadro de Pessoal do Senado Federal e observado o disposto no art. 6º deste Ato.

II - os integrantes da Equipe de Apoio, dentre os servidores integrantes do Quadro de Pessoal do Senado Federal.

Sanadas as questões acima, restarão pendentes a adoção dos seguintes procedimentos: a) aprovação do termo de referência; b) autorização para realização do certame na modalidade proposta; c) a indicação da fonte orçamentária e a realização do pré-empenho dos recursos necessários para fazer face à despesa com a contratação pretendida; d) a autorização para a realização da despesa correspondente; e e) a designação dos gestores e fiscais do futuro contrato.

Por outro lado, conforme preceitua do art. 6º, inciso XLI, da Lei nº 14.133/2021, o pregão é uma modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento seja o de menor preço ou o de maior desconto. O ADG nº 14/2022, em seu art. 27, § 1º, estabelece que será obrigatória a adoção da modalidade pregão quando o bem ou o serviço for considerado "comum", conforme análise empreendida pelo órgão técnico.

Já o art. 28, *caput* e §1º, do mesmo texto normativo logo acima citado preceitua que as licitações no Senado Federal deverão ser



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

realizadas, preferencialmente, na forma eletrônica, utilizando-se o Sistema de Compras do Governo Federal.

Conforme já consagrado na doutrina e no ordenamento jurídico pátrio, bens e serviços comuns são aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital por meio de especificações usuais no mercado.

Esse também é o conceito adotado pelo Decreto nº 10.024/2019 (Regulamento do Pregão Eletrônico) em seu art. 3º, que define como comuns aqueles bens e serviços cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações reconhecidas e usuais do mercado.

Portanto, 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.

Consoante consta do Termo de Referência elaborado pela SEGRAF, o qual dá amparo à proposta de licitação sob exame, os pretendidos serviços de manutenção preventiva e corretiva, com fornecimento de peças, para os equipamentos que compõem o Sistema Térmico de Gravação de Chapas Direto do Computador (CTP) da Secretaria de Editoração e Publicações do Senado Federal – SEGRAF caracterizam-se como serviços comuns, pois foram definidos inteiramente por meio de especificações objetivas e usuais de mercado e consistem em atividades simples e padronizadas, perfeitamente mensuráveis e que podem ser fornecidos amplamente por empresas do ramo. Assim, tem-se como acertada a escolha da licitação na modalidade pregão e na forma eletrônica.



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

Com relação ao critério de adjudicação do objeto, considerando o teor da Súmula nº 247 do Tribunal de Contas da União, verifica-se que o critério do menor preço global se justifica em razão dos critérios técnicos apresentados pelo órgão técnico no Termo de Referência subjacente, sobretudo porque eventual divisão em itens autônomos poderá causar prejuízo ao conjunto da contratação.

E mais, tendo em vista o registro feito pelo órgão técnico no sentido de que a concessão do tratamento diferenciado em favor das micro e pequenas empresas, nos termos do disposto nos artigos 47 e 48, inciso I, da Lei Complementar nº 123/2006, pode ser desvantajosa para a administração pública e representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado, razão pela qual o certame será aberto a ampla concorrência, sem reserva de cotas ou de exigência de subcontratação de parcela do objeto em favor das ME's e EPP's.

Ademais, considerando a indivisibilidade do objeto e o valor global estimado para a contratação (superior a R\$ 80.000,00), inviável que se contemple no edital do certame que se pretende deflagrar os benefícios devidos às micro e pequenas empresas nos moldes do art. 48, incisos I, II e III, da já citada Lei Complementar.

Considerando a descrição do objeto pretendido e as razões que fundamentam a necessidade de contratação segundo o modelo proposto, tem-se que se caracterizam como serviços de natureza contínua, ou seja, destinados à satisfazer necessidades permanentes ou prolongadas da Administração, razão pela qual é juridicamente possível o prazo de vigência contratual de 12 (doze) meses consecutivos, com possibilidade de prorrogação até o limite de 120 (cento e vinte) meses, nos termos do que dispõem os arts. 105, 106 e 107 da Lei nº 14.133/2021.



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

As exigências habilitatórias relativas à qualificação técnica e à qualificação econômico-financeira das licitantes parecem ser compatíveis com o objeto da licitação e não aparentam representar restrição injustificada à ampla participação de empresas do ramo no certame a ser deflagrado.

Quanto à minuta de edital constante do documento nº 00100.092079/2025-25, tem-se que seu teor está em conformidade com a legislação de regência e alinhada ao padrão adotado pelo Senado Federal para licitações similares recentemente realizadas. Todavia, algumas alterações são necessárias para o aperfeiçoamento do seu teor e para a sua compatibilização à posicionamentos jurídicos mais recentes emanados pelo Tribunal de Contas da União e por esta Advocacia sobre a matéria envolta.

Considerando o teor do Acórdão do TCU nº 523/2025 – Plenário e o posicionamento desta Advocacia sobre a matéria nele versada constante do Parecer nº 323/2025-ADVOSF, recomenda-se a seguinte redação para o item 12.6 da minuta de edital em exame:

“12.6 – Encerrado o prazo para envio da documentação de que trata o item 12.4, poderá ser admitida, mediante decisão fundamentada do Pregoeiro, a apresentação de novos documentos de habilitação para:

a) a aferição das condições de habilitação da licitante decorrentes de fatos existentes à época da abertura do certame, inclusive quanto à veracidade das declarações relacionadas no Capítulo IV, quando presentes fundados indícios que apontem divergências quanto ao teor das informações prestadas;

a.1) em relação ao disposto no inciso IV do art. 63 da Lei nº 14.133/2021, diante de fundados indícios de descumprimento das exigências de reserva de cargos, o Pregoeiro, de forma motivada, poderá conceder prazo à licitante para a apresentação de informações e de documentação apta a demonstrar a veracidade da declaração, incluindo evidências e justificativas dos esforços empreendidos pela licitante a fim de preencher o percentual legal de vagas.”



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

Conforme recomendação feita por esta Advocacia à Comissão Permanente de Minutas-Padrão do Senado Federal por intermédio do Parecer nº 858/2024-ADVOSF, recomenda-se que o item 16.2 passe a ter a seguinte redação:

“16.2 – Por ocasião da assinatura do contrato, verificar-se-á por meio do SICAF e de outros meios se a licitante vencedora mantém as condições de habilitação e, ainda, se atende ao disposto no §4º do art. 91 da Lei nº 14.133/2021.

16.2.1 – Nos termos do art. 6º-A da Lei nº 10.522/2002, a existência de registro positivo no CADIN (Cadastro Informativo dos Créditos Não Quitados de Órgãos e Entidades Federais) em nome da licitante adjudicatária constitui fator impeditivo para a sua contratação, observado o disposto no item 16.2.3.

16.2.2 – Em atenção ao que determina o art. 6º da Lei nº 10.522/2002, anteriormente à celebração do contrato, o Senado Federal realizará consulta ao CADIN para verificar se a licitante adjudicatária possui débitos ativos com a Administração Pública Federal.

16.2.3 – Havendo registro positivo no CADIN, quando da convocação para assinatura do contrato, a empresa vencedora será notificada a promover e a comprovar a regularização da situação de inadimplência no prazo previsto no item 16.1, sob pena de decair seu direito à contratação do objeto.

16.2.4 – O prazo previsto no subitem anterior poderá ser prorrogado uma única vez, por igual período, a critério do SENADO, desde que haja solicitação da licitante devidamente justificada e apresentada antes do transcurso do prazo informado no item 16.2.3.

16.2.5 – Não havendo a comprovação de regularização da situação junto ao CADIN dentro do prazo, incluindo a eventual prorrogação de que trata o item 16.2.3.4, decairá para a licitante vencedora o direito à contratação do objeto da licitação, sendo facultado ao SENADO convocar os licitantes remanescentes, na ordem de classificação, ou revogar o procedimento licitatório.”

No tocante à nota endereçada pela COATC/SADCON a esta Advocacia ao final do subitem 12.3.2.2 da minuta de edital em apreço, este órgão de assessoramento jurídico reafirma o entendimento esposado no Parecer nº 465/2024-ADVOSF, segundo o qual a Lei nº 14.133/2021 não



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

exige certidão negativa de recuperação judicial como requisito de habilitação.

Ademais, como dito alhures, a finalidade da recuperação judicial, conforme dispõe o art. 47 da Lei nº 11.101/2005, é viabilizar a superação da situação de crise econômico-financeira do devedor, a fim de permitir a manutenção da fonte produtora, do emprego dos trabalhadores e dos interesses dos credores, promovendo, assim, a preservação da empresa, sua função social e o estímulo à atividade econômica.

Saliente-se, ainda, que a jurisprudência do STJ tem caminhado no sentido de se admitir a participação em licitações públicas de empresas em recuperação judicial (cf. o AGRg MC nº 23.499/RS). Assim, o fato de a licitante se encontrar sob recuperação judicial ou extrajudicial não pode acarretar, *prima facie*, sua eliminação do certame.

No que concerne à minuta contratual (Anexo 4 da minuta de edital), tem-se que seu conteúdo, além corresponder ao teor do Termo de Referência que lhe serve de base, está em suas linhas gerais em conformidade com a legislação de regência e com as orientações desta Advocacia relacionadas a casos similares, de acordo, portanto, com o padrão adotado pelo Senado Federal para contratações do gênero.

Contudo, há que se fazer uma ressalva em relação à Cláusula Quinta da minuta contratual, a qual versa sobre o Acordo por Níveis de Serviço e do respectivo Instrumento de Medição de Resultados.

Conforme já diversas vezes salientado por esta Advocacia em manifestações anteriores relacionadas a contratos que estabeleçam acordo por níveis de serviço, deve ser definido o nível mínimo de tolerância da Administração em relação à execução contratual na forma ideal, ou seja, o limite entre o que é admitido como adimplemento contratual, ainda que não



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

prestado no nível máximo de eficiência, e o que configura inadimplemento das obrigações assumidas pela contratada, ou seja, aquele serviço abaixo do nível mínimo admissível.

A glosa decorrente dos resultados obtidos em conformidade com o acordo por níveis de serviço previamente definido não caracteriza penalidade. A penalidade somente sobrevirá se a contratada não alcançar o nível mínimo exigido. Nesse último caso, pune-se a empresa por inadimplemento contratual. Em relação a essa questão, a aplicação de glosa e de sanção pelo mesmo motivo caracteriza dupla penalização pelo mesmo fato gerador.

Desse modo, há que ser fixado o nível mínimo exigido para os serviços contratados e a penalidade para o desempenho abaixo desse patamar tolerável. Assim, os critérios para medição dos resultados pelos serviços prestados devem ser definidos objetivamente e com clara distinção em relação ao que configura inadimplemento contratual.

Conforme previsão constante da mencionada Cláusula Quinta da minuta contratual, esses critérios não estão claramente delineados, devendo o órgão técnico promover as devidas adequações de modo a evitar confusão entre o que se configura descumprimento contratual e que se configura apenas serviço prestado abaixo da qualidade ideal almejada.





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

III - CONCLUSÃO

Em conclusão, observadas as recomendações constantes deste parecer e ressalvada eventual impropriedade de ordem técnica que escapa ao conhecimento jurídico, entende-se que a minuta constante do documento nº 00100.092079/2025-25 poderá ser considerada regular e apta à aprovação pela autoridade competente.

Brasília, 2 de junho de 2025.

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

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, 2 de junho de 2025.

(Assinado digitalmente)
FELIPE DE PAULA LYRA
Advogado do Senado Federal – OAB/DF nº 76.533
Coordenador do Núcleo de Processos de Contratações

