

**SENADO FEDERAL**

Advocacia

**PARECER N.º 408/2025-ADVOSF**

Processo n.º 00200.003001/2025-16

*Minuta de edital de licitação na modalidade pregão eletrônico. Critério de julgamento por menor preço. Adjudicação por item. Prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva para as impressoras de crachá utilizadas pelo Serviço de Credenciamento do Senado Federal, durante 24 (vinte e quatro) meses consecutivos. Análise jurídica. Pela aprovação, com recomendações.*

**I – RELATÓRIO**

Trata-se de processo administrativo encaminhado a esta Advocacia para análise da minuta de edital constante do NUP 00100.096163/2025-18, acerca da realização de procedimento licitatório na modalidade pregão eletrônico, com adoção do critério de julgamento por menor preço e adjudicação por item, destinado à **contratação de serviços de manutenção preventiva e corretiva para as impressoras de crachá utilizadas pelo Serviço de Credenciamento do Senado Federal, durante 24 (vinte e quatro) meses consecutivos**, ao custo global estimado de **R\$ 161.640,00** (cento e sessenta e um mil, seiscentos e quarenta reais).

A demanda foi deflagrada pela Secretaria de Polícia (SPOL), por meio do Documento de Formalização de Demanda (DFD) n.º 0331/2024 – NUP 00100.026006/2025-45.

O estudo técnico preliminar (ETP n.º 150/2024) que dá base ao termo de referência é o NUP 00100.026007/2025-90.

Os documentos ordinariamente exigidos para a instrução inicial dos processos de contratações foram acostados: Solicitação de Contratação n.º 1909; Planejamento Orçamentário e informação da aprovação da Contratação n.º 20250250 pelo Comitê de Contratações, no valor total (24 meses) de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais) – (NUP's 00100.026008/2025-34, 00100.026009/2025-89 e 00100.026010/2025-11).

O Termo de Referência (TR) é o NUP 00100.043099/2025-72.





## SENADO FEDERAL

Advocacia

A pesquisa de preços foi realizada e documentada nos NUP's 00100.072049/2025-01 e 00100.074740/2025-11. O Ofício n.º 19/2025-PRDSTI/SACTI e o Relatório anexo aos Ofícios n.ºs 26/2025-PRDSTI/SACTI e 29/2025-PRDSTI/SACTI relatam o procedimento e as fontes de pesquisa utilizados no levantamento (NUP's 00100.062099/2025-90; 00100.072071/2025-42 e 00100.074746/2025-98).

No NUP 00100.074863/2025-51 juntou-se versão atualizada do TR.

O Mapa de Riscos é o NUP 00100.074900/2025-21.

Por meio do Despacho n.º 20/2025-SEAATE, o órgão técnico manifestou-se pela adequação da pesquisa de preços (NUP 00100.074928/2025-69).

Em seguida, a COCVAP/SADCON<sup>1</sup>, no NUP 00100.075855/2025-22, avaliou os atos instrutórios iniciais e recomendou algumas providências para regularidade do feito, passando as áreas envolvidas a tratar da redação da minuta de edital e eventuais ajustes nos documentos que tratam da especificação do objeto e de sua estimativa de custos, citando-se entre outras peças:

- i. ETP atualizado (NUP 00100.076360/2025-11);
- ii. TR consolidado (NUP 00100.076379/2025-67);
- iii. Ratificação da pesquisa de preços pela COCVAP/SADCON, no NUP 00100.078077/2025-23;
- iv. Minuta de edital, com notas ao órgão técnico para exame do teor do documento e saneamento da instrução (NUP 00100.086021/2025-42);
- v. Manifestação da COPEL acerca da regularidade do feito, com a indicação de alguns pontos para aprimoramento do TR e da minuta de edital (NUP 00100.089873/2025-91);
- vi. Nova versão do TR, com os ajustes no documento após a manifestação da COPEL e as indagações da COATC (NUP 00100.093924/2025-80);
- vii. Expediente do Prodasen com o encaminhamento do TR consolidado e a apresentação das justificativas acerca do acolhimento ou não dos ajustes indicados pela COATC e pela COPEL (NUP 00100.094127/2025-10);
- viii. Minuta de Edital de Pregão Eletrônico (NUP 00100.096163/2025-18).

<sup>1</sup> Coordenação de Controle e Validação de Processos.





## SENADO FEDERAL

### Advocacia

O feito, assim instruído, vem ao exame desta Advocacia, conforme solicitado pela COATC/SADCON no expediente acostado sob o NUP 00100.097630/2025-27, 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 n.º 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações – NLL), bem assim o art. 22 do Ato da Diretoria-Geral n.º 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.

Conforme instrução dos autos e expressa referência no preâmbulo da minuta de edital (NUP 00100.096163/2025-18), a modalidade de licitação escolhida é o pregão, em sua forma eletrônica, de acordo com a disciplina da Lei n.º 14.133/2021, observando-se ainda o disposto no Ato da Diretoria-Geral n.º 14, de 2022 – atribuições e procedimentos de licitações e contratos administrativos do Senado Federal – e no ADG n.º 15/2022 – apuração de infrações e sanções administrativas –, bem como, no que couber, a regulamentação prevista na Instrução Normativa SEGES/ME<sup>2</sup> n.º 73/2022, que trata de aspectos procedimentais para realização eletrônica de certames *pelo critério de julgamento por menor preço ou maior desconto*.

Com este introito, tem-se que a licitação proposta objetiva assegurar a manutenção preventiva e corretiva das impressoras adquiridas por meio do Contrato n.º 54/2022, vigente até 20/09/2025, que contam com garantia de 36 (trinta e seis) meses, desde a emissão do “Termo de Recebimento Definitivo”, em 21/09/2022. Nesse particular, recomenda-se **aos gestores responsáveis pela futura avença atentarem-se a eventual sobreposição de objetos em caso de a formalização do contrato ocorrer antes do encerramento da vigência do CT 054/2022**. Justificou-se no DFD:

*O Serviço de Credenciamento da SPOL dispõe de três impressoras e três módulos de laminação do modelo em tela, onde imprime os crachás de servidores, terceirizados, estagiários, menores aprendizes, credenciados de gabinetes e de órgãos externos, profissionais de imprensa, crachás de acesso ao Plenário, identidades de senadores, de suplentes de senadores e de policiais. Imprime ainda crachás específicos para eventos como posse presidencial, CPMIs, programa Jovem*

<sup>2</sup> Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia.





## SENADO FEDERAL

Advocacia

*Senador, entre outros. As impressoras e módulos foram adquiridas em 2022, sendo que a garantia dos equipamentos, de três anos, se encerra em agosto de 2025.*

Os serviços que se pretende contratar são de natureza continuada e se revelam necessários consoante a justificativa apresentada pelo órgão técnico no DFD, ao informar os riscos de não contratar ou de contratar parcialmente:

*A aprovação parcial da solução poderá acarretar a parada de operação de uma ou mais máquinas em caso de defeitos, sobrecarregando o equipamento restante e podendo inviabilizar a emissão de documentos de identificação.*

***Qual o risco da não contratação?** Impedimento de emissão de crachás, o que inviabilizará o controle de acesso e o registro de frequência dos servidores. Afetará também a emissão de carteiras de identidade funcionais, dificultando a identificação adequada de parlamentares e de policiais legislativos.*

Pois bem. Passa-se, então, ao exame do atendimento dos requisitos legais e regulamentares para concluir pela regularidade ou não do processo licitatório, bem como se há necessidade de saneamento de algum aspecto, tudo em atendimento ao disposto no art. 53 da Lei n.º 14.133/2021, assim redigido no que ora interessa, e no art. 22 do ADG n. 14/2022, *verbis*:

### **Lei n.º 14.133/2021:**

.....

*Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.*

*§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:*

*I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;*

*II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;*

### **ADG n.º 14/2022:**

.....

*Art. 22. Todos os processos que visem a uma contratação, independentemente do instrumento que a formalizará, serão*





## SENADO FEDERAL

Advocacia

*submetidos à análise jurídica pela ADVOSF previamente à deliberação pela autoridade competente para os fins de que trata o art. 53 da Lei n.º 14.133, de 2021.*

O primeiro ponto a se destacar é a classificação do objeto como bens e serviços comuns para que se revele adequada a opção pelo uso do pregão, entre as modalidades de licitação previstas no art. 28 da Lei n.º 14.133/2021.

Segundo o disposto no art. 29 da lei de regência, o pregão deve ser adotado *sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.*

Segundo o inciso XLI do art. 6º da lei de regência, o pregão é a 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. O inciso XIII define o que se entende por “bens e serviços comuns”: *aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.*

O § 1º do art. 27 do ADG n.º 14/2022 define que *será obrigatória a adoção da modalidade pregão quando o bem ou o serviço, inclusive de engenharia, for considerado “comum”, conforme análise empreendida pelo Órgão Técnico.*

Da análise da versão final da minuta de edital acostada aos autos, depreende-se que a Administração do Senado Federal, ressalvada eventual impropriedade técnica que escapa ao campo do exame exclusivamente jurídico, buscou descrever o objeto da licitação de modo objetivo e segundo especificações usuais de mercado (vide, e.g., Anexo 2 – Especificações Técnicas). A Cláusula Quarta da minuta do Contrato (Anexo 3 do edital) detalha a **prestação (obrigação de fazer) a qual o futuro contratado (o licitante selecionado) se obrigará a adimplir, com todas as características e os elementos exigidos para definir e dimensionar o objeto**, possibilitando que os licitantes compreendam a dimensão do serviço pretendido pela administração para atendimento de suas necessidades ou demanda – com a ressalva que se fará mais a frente acerca da indefinição quanto à substituição de peças e entrega de equipamento sobressalente.

A característica comum do objeto foi destacada pela área técnica no Termo de Referência:

**2.2.1.** *Será adotada a modalidade Pregão, em sua forma eletrônica, em razão de o objeto da presente contratação poder ser classificado como comum, pois os padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado, consoante*





## SENADO FEDERAL

Advocacia

*preceituam o art. 6º, incisos XIII e XLI; e art. 29 da Lei n.º 14.133/2021.*

O objeto demandado pela Administração é a contratação de *serviços de suporte técnico para as impressoras de crachás* utilizadas pelo Serviço de Credenciamento do Senado. Esses serviços de manutenção são necessários para assegurar o regular funcionamento dos equipamentos em uso para confecção de crachás e credenciais de acesso pela SPOL, e serão prestados sob execução indireta, de forma contínua, por 24 (vinte e quatro) meses, com adoção de Instrumento de Medição de Resultados (IMR), posto que, de acordo com justificativa expressa no TR:

*1.2.4.2. Durante a vigência do contrato CT 54/2022, foram identificadas algumas fragilidades na prestação dos serviços de suporte técnico e manutenção das impressoras de crachá, que serviram de subsídio para aprimorar os requisitos da nova contratação. Entre os principais problemas observados, destacam-se diagnósticos inadequados realizados remotamente, resultando em soluções ineficazes e prolongamento do tempo de inatividade dos equipamentos. Além disso, houve atrasos recorrentes no atendimento técnico, o que impactou a emissão de credenciais e comprometeu o fluxo de credenciamento no Senado Federal. A falta de critérios objetivos para a substituição de peças e equipamentos defeituosos também gerou dificuldades na gestão do contrato, tornando necessária a inclusão de cláusulas mais rigorosas para a responsabilização da contratada. Com base nessas ocorrências, a nova contratação contemplará prazos mais definidos de atendimento, Instrumentos de Medição de Resultado (IMRs) para avaliação da prestação do serviço, garantindo maior previsibilidade e eficiência na execução contratual.*

O uso do IMR, em regra, objetiva reduzir a contraprestação devida pelo Poder Público contratante em razão do não atingimento ou não aderência do serviço prestado com os índices de qualidade ou níveis de mensuração prospectados. Vincula-se, assim, a remuneração a resultados ou ao atendimento de níveis de serviço.

Avançando no exame da especificação do objeto, tem-se que, nos termos do art. 6º, inc. XVI, da Lei nº 14.133/2021, os serviços e fornecimentos contínuos apresentam os seguintes elementos:

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

.....







## SENADO FEDERAL

### Advocacia

*XV – serviços e fornecimentos contínuos: serviços contratados e compras realizadas pela Administração Pública para a manutenção da atividade administrativa, decorrentes de necessidades permanentes ou prolongadas;*

Consoante a justificativa apresentada no TR para a contratação (trechos do TR reproduzidos neste opinativo), a demanda se refere a uma atividade administrativa prestada continuamente (manutenção de equipamentos de impressão), sob execução indireta.

Diante do contexto acima retratado e consoante as especificações do objeto no TR, notadamente o regime de execução dos serviços de suporte técnico, constata-se que o modelo de prestação dos serviços apresenta as características intrínsecas previstas no retrocitado dispositivo legal da lei de licitações que define os “serviços e fornecimentos contínuos”.

Para que se revele adequada a opção pelo uso do pregão exige-se, além de o objeto ser classificado como “bens e serviços comuns”, que o critério de julgamento seja o de “menor preço” ou o de “maior desconto”.

Conforme descrito no preâmbulo e no Capítulo IX do instrumento convocatório, o critério de julgamento é o de menor preço por item.

**O critério de adjudicação e de julgamento das propostas foi assim justificado no TR:**

#### **2.4. Critério de julgamento da contratação**

**2.4.1.** *Será adotado o critério de julgamento “menor preço”, sendo declarada vencedora do certame a proposta que, atendidas as especificações do edital, ofertar o menor preço para o objeto da licitação, nos termos do art. 33, inciso I, da Lei nº 14.133/2021.*

**2.4.2.** *O critério “menor preço” é o mais adequado em virtude de o objeto não apresentar complexidade técnica significativa para a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, sendo considerada a melhor proposta aquela que possibilitar o menor dispêndio de recursos. Além disso, não existem preços tabelados para o objeto, nem será fixado o valor da contratação, não sendo cabível a aplicação do critério “maior desconto”.*

#### **2.5. Critério de adjudicação da contratação**

**2.5.1.** *Será adotado o critério de adjudicação “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.*





## SENADO FEDERAL

Advocacia

Prescreve a Súmula n.º 247 do Tribunal de Contas da União e as pertinentes disposições da Lei n.º 14.133/2021 acerca do parcelamento do objeto:

### Súmula 247 do TCU:

*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.*

### Lei n.º 14.133/2021:

*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:*

.....

### ***VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;***

.....

*Art. 47. As licitações de serviços atenderão aos princípios:*

*I - da padronização, considerada a compatibilidade de especificações estéticas, técnicas ou de desempenho;*

***II - do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso.***

*§ 1º Na aplicação do princípio do parcelamento deverão ser considerados:*

*I - a responsabilidade técnica;*

*II - o custo para a Administração de vários contratos frente às vantagens da redução de custos, com divisão do objeto em itens;*

*III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.*

.....







## SENADO FEDERAL

Advocacia

*Art. 49. A Administração poderá, mediante justificativa expressa, contratar mais de uma empresa ou instituição para executar o mesmo serviço, desde que essa contratação não implique perda de economia de escala, quando:*

*I - o objeto da contratação puder ser executado de forma concorrente e simultânea por mais de um contratado; e*

*II - a múltipla execução for conveniente para atender à Administração.*

*Parágrafo único. Na hipótese prevista no caput deste artigo, a Administração deverá manter o controle individualizado da execução do objeto contratual relativamente a cada um dos contratados.*

[Grifou-se]

Como visto acima, por força do princípio do parcelamento do objeto previsto no art. 47, inciso II, da Nova Lei de Licitações, sobressai a necessidade de se demonstrar tanto a viabilidade técnica como a vantagem econômica ao licitar *serviços* com divisão do objeto em itens.

O órgão técnico demandante revelou as razões técnicas e fáticas para o não parcelamento do objeto, posto se tratar de item único. As razões apresentadas atendem ao que prescreve a retrocitada Súmula do TCU e as disposições da Lei n.º 14.133/2021 acima reproduzidas.

Ainda quanto à modalidade licitatória empregada, o § 1º do art. 27 do ADG n.º 14/2022 define que *será obrigatória a adoção da modalidade pregão quando o bem ou o serviço, inclusive de engenharia, for considerado “comum”, conforme análise empreendida pelo Órgão Técnico.*

Constata-se, portanto, a presença dos requisitos previstos na Lei n.º 14.133/2021 e no ADG n.º 14/2022 para **adoção obrigatória da modalidade pregão**.

O § 2º do art. 17 da Lei n.º 14.133/2021 estabelece que *as licitações serão realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica, admitida a utilização da forma presencial, desde que motivada, devendo a sessão pública ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo.*

Os autos não revelam elementos que obstem a realização do certame no formato eletrônico.

Consoante o art. 18 da Lei n.º 14.133/2021, a necessidade de contratação deve fundamentar-se em estudo técnico preliminar (ETP)<sup>3</sup>. O § 3º do

<sup>3</sup> Art. 6º, inciso XX - **estudo técnico preliminar**: documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e



## SENADO FEDERAL

Advocacia

art. 9º do ADG n.º 14/2022, por sua vez, exige como elemento informativo da solicitação de contratação, *quando couber*, o *Estudo Técnico Preliminar da contratação (ETP)*, elaborado conforme disposto no Anexo II do referido ato regulamentar interno. O órgão técnico, no NUP 00100.076360/2025-11, apresentou o documento atualizado com as informações que considerou suficientes para embasar a elaboração do TR (art. 18, §§ 1º e 2º).

A definição do objeto foi dada por meio de termo de referência (versão final no NUP 00100.093924/2025-80), o qual apresenta os parâmetros e elementos descritivos mínimos exigidos para o documento (art. 6º, XXIII, NLL), *verbis*:

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

.....

*XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:*

*a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;*

*b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;*

*c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;*

*d) requisitos da contratação;*

*e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;*

*f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;*

*g) critérios de medição e de pagamento;*

*h) forma e critérios de seleção do fornecedor;*

*i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados*

dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação;





## SENADO FEDERAL

Advocacia

*para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;*

*j) adequação orçamentária;*

Ao especificar o objeto no TR, o órgão técnico apresentou as razões que orientam a necessidade de contratação, indicando:

- i. a justificativa da demanda;
- ii. os elementos que o orientaram estimar os quantitativos de unidades de serviço, correspondentes ao período de 24 (vinte e quatro) meses de suporte técnico para as três impressoras a serem mantidas;
- iii. os resultados esperados com a contratação;
- iv. os requisitos para seleção dos licitantes;
- v. os prazos de execução e a possibilidade de prorrogação do contrato;
- vi. os gestores e fiscais do futuro;
- vii. as obrigações e responsabilidades que incumbem ao contratado e ao contratante;
- viii. o regime de execução dos serviços;
- ix. os prazos e condições de recebimentos provisório e definitivo do objeto;
- x. as penalidades em caso de inadimplemento parcial;
- xi. o mecanismo para mensuração da qualidade dos serviços, com o correspondente ajusta na contraprestação devida pelo Senado (Instrumento de medição de resultados – IMR);
- xii. as condições de pagamento e de reajustamento dos preços;
- xiii. as razões para se dispensar a prestação de garantia contratual;
- xiv. o orçamento estimativo com base na pesquisa de preços junto ao mercado relevante;
- xv. outros dados, atento aos requisitos exigidos pelo art. 18 da novel lei de regência.

Quanto à comprovação de adequação orçamentária da pretendida contratação, verifica-se que **o montante aprovado pelo Comitê de Contratações contempla as previsões de gastos com o serviço que se pretende contratar.**





## SENADO FEDERAL

Advocacia

Ainda quanto às especificações do objeto, cumpre alertar que o art. 9º da Lei n.º 14.133/2021 veda a utilização de elementos que *sejam impertinentes ou irrelevantes para o objeto específico do contrato*. O art. 4º do Anexo III do ADG n.º 14/2022, que regulamenta a feitura do Termo de Referência ou Projeto Básico, apresenta determinação similar:

*Art. 4º São vedadas especificações que:*

*I – por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem, injustificadamente, a competitividade ou direcionem ou favoreçam a contratação de prestador específico;*

Nossa falta de proficiência na área do saber que cuida do objeto do certame não nos permite adentrar nos pormenores da especificação, até porque foge ao escopo jurídico, sobressaindo a responsabilidade do órgão técnico quanto a eventuais características não relevantes para a contratação do objeto pretendido.

O art. 18 da Lei n.º 14.133/2021 exige, ainda, que a administração apresente a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual (inc. X). O NUP 00100.074900/2025-21 é o “Mapa de Riscos”, com a identificação e a análise dos principais riscos quanto à efetividade da contratação e o alcance dos resultados pretendidos etc.

No tocante à justificativa para a contratação do objeto, o órgão demandante assevera no TR:

### **1.2. Justificativa para a contratação**

#### **1.2.1. Descrição da situação atual**

*A impressão de crachás pelo Serviço de Credenciamento (SECRED) é uma atividade essencial para a segurança institucional e o controle de acesso às dependências do Senado Federal. Como órgão responsável, com exclusividade, pela emissão, controle e recolhimento das identificações funcionais de parlamentares, servidores, policiais legislativos e demais públicos vinculados à instituição, o SECRED garante que apenas pessoas devidamente credenciadas circulem em áreas restritas, contribuindo para a proteção do patrimônio e da integridade dos ocupantes da Casa. Além disso, a emissão de credenciais para profissionais da imprensa, funcionários de empresas contratadas, assessores parlamentares externos e estagiários assegura a correta identificação dos acessos. Dessa forma, a manutenção das impressoras de crachás é indispensável para a continuidade desses serviços estratégicos, garantindo eficiência, segurança e conformidade com os procedimentos institucionais.*

*As impressoras de crachá utilizadas pelo Serviço de Credenciamento do Senado Federal desempenham papel*



**SENADO FEDERAL****Advocacia**

*essencial na emissão e controle de identificações funcionais e credenciais, fundamentais para a segurança institucional e o gerenciamento do acesso às dependências da Casa. Esses equipamentos, adquiridos há três anos por meio do contrato CT 54/2022, estão próximos do término do período de garantia, tornando necessária a contratação de serviços especializados para assegurar sua operação contínua e mitigar riscos de falhas que possam comprometer a rotina de credenciamento.*

*Atualmente, a manutenção desses equipamentos é realizada por meio do contrato CT 54/2022, firmado com a empresa ROSANO TECHNOLOGY INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS EIRELI, com vigência até 20/09/2025. No entanto, a garantia original de 36 meses concedida no momento da aquisição das impressoras está prestes a expirar, exigindo uma nova solução para suporte técnico e manutenção corretiva.*

*Diante desse cenário, faz-se necessária a contratação de um serviço que contemple manutenção preventiva e corretiva eficiente, com prazos bem definidos e mecanismos de avaliação de desempenho. A nova contratação deverá incluir a manutenção preventiva e corretiva das impressoras de crachá, abrangendo também eventuais substituições de peças necessárias para garantir o pleno funcionamento dos equipamentos, além de cláusulas que garantam a responsabilização da empresa contratada em casos de reincidência de falhas. O objetivo é garantir maior eficiência, disponibilidade e previsibilidade operacional, assegurando que as impressoras permaneçam plenamente funcionais e atendam às necessidades estratégicas do Senado Federal.*

O órgão demandante apresentou o quantitativo de unidades mensais de serviço de manutenção das impressoras, justificando no TR:

**1.2.2. Justificativa para a quantidade a ser contratada**

**1.2.2.1.** *A contratação dos serviços de manutenção preventiva e corretiva para as três impressoras de crachá em uso pelo Serviço de Credenciamento do Senado Federal justifica-se pela necessidade de assegurar a continuidade das atividades de emissão e gestão de identificações funcionais, credenciais de acesso e certificados institucionais. Com o término da garantia dos equipamentos, torna-se essencial um suporte técnico especializado que previna falhas e resolva eventuais problemas de forma ágil, garantindo o funcionamento ininterrupto das impressoras. A definição do quantitativo baseia-se no histórico de uso dos equipamentos, na demanda contínua do setor e na necessidade de evitar interrupções que possam comprometer a*





## SENADO FEDERAL

### Advocacia

*segurança e o controle de acesso às dependências do Senado Federal.*

**1.2.2.2.** *O quantitativo previsto no termo de referência para a contratação do objeto em tela é aquele que, a partir de análise empreendida por este Órgão Técnico, reflete a necessidade da administração, considerando que haverá a substituição da garantia do contrato atual, garantindo a continuidade da manutenção preventiva e corretiva das três impressoras de crachá em uso pelo Serviço de Credenciamento. Com o fim do período de cobertura originalmente previsto na aquisição dos equipamentos, faz-se necessária a contratação de suporte técnico especializado para evitar falhas operacionais e assegurar o pleno funcionamento das impressoras, fundamentais para a gestão de credenciamento e controle de acesso no Senado Federal.*

No item 4.2.1 do TR, o órgão técnico indicou que a contratação dos serviços seja firmada por um período inicial de 24 (vinte e quatro) meses, prorrogáveis sucessivamente, respeitada a vigência máxima decenal, posto que:

**4.2.1.** *O contrato decorrente deste Termo de Referência terá vigência por 24 (vinte e quatro) meses consecutivos a partir da data de sua assinatura, podendo ser prorrogado sucessivamente, até o limite de 10 (dez) anos, a critério das partes e mediante termo aditivo, observado o art. 107 da Lei n.º 14.133/2021.*

**4.2.2.** *A vigência inicial de 24 (vinte e quatro) meses justifica-se pela natureza do serviço como prestação continuada, essencial à segurança institucional do Senado Federal. Esse prazo permite maior estabilidade na prestação dos serviços, diluição de custos administrativos relacionados à contratação, otimização da gestão contratual e melhor planejamento orçamentário. A definição desse período também se justifica em razão das peculiaridades do objeto, em razão da necessidade de manutenção ininterrupta dos equipamentos críticos à identificação e controle de acesso nas dependências do Senado.*

Os dispositivos da NLL que tratam da duração dos contratos administrativos estabelecem:

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

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







## SENADO FEDERAL

### Advocacia

*II - a Administração deverá atestar, no início da contratação e de cada exercício, a existência de créditos orçamentários vinculados à contratação e a vantagem em sua manutenção;*

*III - a Administração terá a opção de extinguir o contrato, sem ônus, quando não dispuser de créditos orçamentários para sua continuidade ou quando entender que o contrato não mais lhe oferece vantagem.*

*§ 1º A extinção mencionada no inciso III do caput deste artigo ocorrerá apenas na próxima data de aniversário do contrato e não poderá ocorrer em prazo inferior a 2 (dois) meses, contado da referida data.*

*§ 2º Aplica-se o disposto neste artigo ao aluguel de equipamentos e à utilização de programas de informática.*

*Art. 107. Os contratos de serviços e fornecimentos contínuos poderão ser prorrogados sucessivamente, respeitada a vigência máxima decenal, desde que haja previsão em edital e que a autoridade competente ateste que as condições e os preços permanecem vantajosos para a Administração, permitida a negociação com o contratado ou a extinção contratual sem ônus para qualquer das partes.*

[Grifou-se]

**Considerando as disposições acima destacadas, incumbe à autoridade competente para autorizar a realização do certame deliberar sobre a vigência inicial do contrato de 24 (vinte e quatro) meses ou por outro período, até 5 (cinco) anos, sopesando o que se revela mais alinhado ao interesse público, atentando-se às áreas envolvidas quanto aos requisitos orçamentários de estilo em caso de futuras prorrogações e, em caso de vigência plurianual, os pressupostos para resolução antecipada da avença, consoante a vigência autorizada para a contratação.**

Sob o prisma estritamente jurídico, portanto, atendida a exigência de justificação quantitativa, tanto em relação aos quantitativos de unidades de serviço para realização das atividades contempladas no objeto, quanto aos prazos de execução e de duração do contrato.

Quanto ao regime de execução dos serviços e respectivas condições de pagamento, conforme relatado no TR (Item 1.2.4.2), as intercorrências e dificuldades verificadas no curso do CT 54/2022 levou o órgão demandante a aprimorar os requisitos da nova contratação. O modelo de prestação de serviços compreende a execução de ciclos de manutenção preventiva para evitar falhas nas impressoras e o acionamento do fornecedor para reparar os equipamentos que



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

apresentem problemas técnicos de funcionamento, inclusive com a substituição de peças e, quando preciso, de entrega de equipamento sobressalente.

Optou-se por não contemplar especificamente um item do objeto para os eventuais gastos com a substituição de peças e componentes. Conforme detalhou-se no parágrafo quarto da Cláusula Quarta da minuta de contrato, *a substituição de peças deverá estar incluída nos serviços de manutenção contratados sem ônus adicional ao SENADO*. Além disso, conforme previsto na Cláusula Quarta do contrato, em caso da necessidade de manutenção externa da impressora, a futura contratada deverá disponibilizar equipamento sobressalente enquanto se aguarda o reparo do equipamento.

Essas duas situações destacadas geram uma indefinição quanto aos investimentos necessários ou prováveis custos com a substituição de peças e o fornecimento de equipamento sobressalente. Não há uma precisa delimitação do escopo dos serviços, a frequência ou o valor máximo a que o prestador estará sujeito para manter adequadamente os equipamentos. A incerteza quanto aos gastos com a substituição de peças, componentes e equipamento sobressalente pode gerar uma situação de onerosidade excessiva para a futura contratada (desequilíbrio econômico-financeiro). Os licitantes certamente levarão esse aspecto em consideração e apresentarão suas propostas com um custo mais elevado para a prestação dos serviços do que ordinariamente se esperaria (o valor do serviço será majorado para abarcar a precificação de risco), como forma de cobrir (reserva financeira) as eventualidades de gastos inesperados com a substituição de peças e equipamentos, já que não há um teto orçamentário (valor máximo) para tais custos.

Poder-se-ia minimizar a precificação de risco – o que provavelmente favoreceria a economicidade na contratação – com a apresentação de dados objetivos que minimizem a imprevisibilidade do investimento a cargo do futuro contratado, como a divulgação aos licitantes do histórico de manutenções corretivas, quais peças foram substituídas nos equipamentos e em quantas oportunidades se necessitou de equipamento sobressalente. Outra sugestão é a análise pelos órgãos técnico e demandante da possibilidade de se prever um teto orçamentário na contratação para abarcar os custos com as eventuais peças e componentes que serão substituídos, bem como para o pagamento do equipamento reserva em caso de sua efetiva demanda. As sugestões, a toda clareza, demandam levantamento mercadológico para identificar o impacto da medida na estimativa de custos.

Vencido o ponto acima, tem-se que o prestador será remunerado por um preço determinado para a assistência técnica disponibilizada mensalmente, ajustando-se o pagamento mensal dos serviços contínuos à aplicação do IMR e, em geral, à glosa dos valores devidos em função de eventuais penalidades aplicadas à contratada.





## SENADO FEDERAL

Advocacia

No presente caso, a adoção do Instrumento de Medição de Resultados permite mensurar e remunerar os serviços efetivamente prestados conforme indicadores de desempenho especificados pela administração (Cláusula Quinta da minuta de contrato – Anexo 3 do edital).

Avaliando-se o teor dos parágrafos segundo e terceiro da Cláusula Quinta, constata-se o estabelecimento de um limite de desempenho após o qual restará configurada a má prestação dos serviços, sujeitando o prestador à multa prevista para o descumprimento contratual.

A previsão de ajustes ou glosas nos pagamentos mensais, consoante aplicação do Índice de Medição de Resultados – IMR, alinha-se às recentes orientações do Tribunal de Contas da União que expressam críticas a casos em que, sem respaldo técnico, se prevê remuneração pela mera disponibilidade dos serviços.

No tocante à pesquisa de preços, sob a responsabilidade do órgão técnico, o resultado da estimativa foi submetido ao crivo da SADCON, que ratificou o resultado do levantamento (NUP 00100.078077/2025-23).

Acerca da **adoção do Sistema de Registro de Preços (SRP)** no presente caso, a área técnica assinalou no item 2.3 do TR:

*2.3.1. Não será utilizado o Sistema de Registro de Preços na presente contratação.*

*2.3.2. A não adoção do Sistema de Registro de Preços justifica-se pela previsibilidade da demanda e pela necessidade de atendimento contínuo e específico para as três impressoras de crachá utilizadas pelo Serviço de Credenciamento do Senado Federal. Trata-se de um serviço de manutenção preventiva e corretiva com escopo bem definido, cuja necessidade é permanente e vinculada a equipamentos já existentes, não se enquadrando nas hipóteses do art. 3º do Decreto nº 11.462/2023.*

O art. 36 do ADG n.º 14/2022 estabelece as condicionantes para adoção do SRP:

*Art. 36. ....*

*.....*

*§ 1º É cabível a contratação de obras e serviços comuns de engenharia pelo SRP, desde que atendidos os seguintes requisitos:*

*I - existência de projeto padronizado, sem complexidade técnica e operacional;*





## SENADO FEDERAL

Advocacia

*II - necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço a ser contratado.*

A análise da pertinência da justificativa apresentada pelo órgão técnico para não adoção do SRP, ressalvado flagrante contrariedade normativa, insere-se na alçada decisória da autoridade competente para aprovar o TR e autorizar a realização do certame.

Quanto ao tratamento diferenciado assegurado **às microempresas (ME's) e empresas de pequeno porte (EPP's) nas licitações públicas (Lei Complementar n.º 123/2006)**, o órgão técnico informa no TR (item 2.8) a opção pela não utilização dos benefícios legais assegurados a tais empresas, sob o argumento:

*2.8.1. Não será aplicável o tratamento diferenciado previsto no art. 48 da Lei Complementar n.º 123/2006 para Microempresas e Empresas de Pequeno Porte.*

*2.8.2. Em que pese haver itens/grupos com valor estimado acima de R\$ 80.000,00, seu objeto não é a aquisição de bens de natureza divisível, pois trata-se da contratação de serviços de manutenção preventiva e corretiva das impressoras de crachá, incluindo eventuais substituições de peças quando necessário, que devem ser compatíveis com os equipamentos existentes. A execução do serviço exige conhecimento técnico especializado e continuidade na prestação, o que inviabiliza a divisão do objeto sem prejuízo à qualidade e à eficiência da solução contratada. Dessa forma, não há possibilidade de aplicação do tratamento diferenciado para ME/EPP, conforme disposto no art. 48 da Lei Complementar n.º 123/2006.*

A não aplicação do tratamento diferenciado previsto no inciso I do art. 48 da Lei Complementar n.º 123/2006 (licitação exclusiva à participação de ME e EPP) se deve ao valor estimado na contratação superar o limite de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais). Os incisos II (subcontratação de ME e EPP) e III (cota de 25% do objeto para recair em ME e EPP) não são aplicáveis por não se tratar de aquisição de bens de natureza divisível.

O art. 15 da Lei n.º 14.133/2021 estabelece *salvo vedação devidamente justificada no processo licitatório, pessoa jurídica poderá participar de licitação em consórcio, observadas as seguintes normas: [...]*. A vedação à participação de consórcio foi devidamente justificada no item 2.6 do TR, ao argumento de a complexidade e o vulto do objeto não limitarem a participação de fornecedores aptos a executarem, por suas próprias forças, o objeto.

Em atenção à publicidade inerente aos procedimentos licitatórios, necessária como instrumento de controle social sobre as despesas públicas,





## SENADO FEDERAL

Advocacia

carece a juntada aos autos da designação, pela Diretoria-Geral (art. 9º, incisos XVII e XIX, c/c art. 11, ambos do Anexo V do RASF), dos **agentes de contratação** e da equipe de apoio. É o que preceitua o art. 29 do ADG n. 14/2022:

*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 n.º 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.*

[Destaques acrescidos].

Também em observância aos princípios da transparência e da publicidade, a SADCON deve estar atenta à obrigação legal prevista no art. 8º, § 2º, da Lei nº 12.527/2011:

*Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.*

*§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:*

*(...)*

*IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;*

*(...).*

Quanto aos demais aspectos procedimentais, observa-se a necessidade de **aprovação do Termo de Referência e do ETP**, por parte da Diretoria-Geral, bem como a obtenção de autorização para realização do procedimento licitatório, conforme dispõem as normas de distribuição de competência no Anexo V do Regulamento Administrativo (RASf com a redação





**SENADO FEDERAL**

Advocacia

consolidada pelo ATC n.º 14/2022, ratificado pela Resolução n.º 6/2024, e suas alterações posteriores).

Embora indicados no item 5 do TR, carece a designação formal de gestores e fiscais do contrato, o que deverá ser observado, conforme art. 9º, inciso IX do Anexo V do RASF.

Sobre as **cautelas orçamentárias**, a efetiva existência de recursos para custeio da despesa decorrente do contrato advindo do certame deve ser assegurada com o competente prévio empenho (art. 13, inciso I, do Anexo V do RASF), e deve ser obtido o assentimento do ordenador de despesas, no caso o titular da Diretoria-Geral, para a regularidade da despesa a ser realizada (arts. 9º, III, e 13 do Anexo V do RASF).

Em relação ao **instrumento convocatório**, atualizado em parte conforme as alterações finais sugeridas pela COPEL, verifica-se que sua redação, em linhas gerais, guarda consentâneo com a legislação de regência e com o modelo reformulado pela Comissão de Minutas-Padrão, apto a utilização nesta Casa Legislativa, sendo compatível com textos já aprovados por esta Advocacia. Apesar disso, pontuam-se, a seguir, algumas observações para aprimoramento do texto.

O Capítulo VIII do edital trata do tratamento diferenciado assegurado às microempresas e empresas de pequeno porte. Como a licitação não é exclusiva à participação dessas empresas, tampouco o objeto possibilita o estabelecimento de cota divisível para que a contratação recaia em tais entidades, a redação apresentada está adequada.

Quanto aos requisitos para comprovação da capacidade técnica (Item 12.3.1 do Edital), verifica-se que as exigências de vistoria ou de sua dispensa, a critério do licitante, estão em consonância com a natureza do objeto e não está prevista a comprovação de prévia execução de objeto similar ao pretendido:

**3.6.2.** Não será exigida a apresentação de atestado de capacidade técnica para fins de habilitação. A decisão fundamenta-se na tipicidade do objeto, que trata de serviços de manutenção de equipamentos de informática de uso específico, bem como no baixo interesse identificado no mercado durante a fase de pesquisa de preços, na qual houve dificuldade de se obter propostas de empresas interessadas na prestação do serviço. A exigência de atestados com escopo e duração específicos poderia representar restrição à competitividade, contrariando os princípios da ampla concorrência e da busca da proposta mais vantajosa para a Administração.

