



SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

PARECER Nº 622/2025-ADVOSF
Processo nº 00200.006076/2025-59

*Minuta de Edital de Pregão Eletrônico.
Menor Preço Global. Contratação de
empresa para prestação de serviços de
manutenção preventiva anual e
corretiva sob demanda, para o
equipamento impressora offset
MANROLAND 700 da Secretaria de
Editoração e Publicações do Senado
Federal. Análise jurídica.
Recomendações.*

I – RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo encaminhado a esta Advocacia para análise da regularidade jurídica de licitação, na modalidade pregão, sob a forma eletrônica, do tipo menor preço global, destinado à contratação de empresa para prestação de serviços de manutenção preventiva anual e corretiva sob demanda, para o equipamento impressora offset MANROLAND 700, da Secretaria de Editoração e Publicações do Senado Federal.

A minuta do edital licitatório se encontra no documento de nº 00100.142529/2025-38.

Além do edital supracitado, instruem os autos, entre outras peças:

- i.* Solicitação de Contratação (00100.056605/2025-93);
- ii.* Planejamento Orçamentário e notícia da aprovação da contratação pelo Comitê de Contratações





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

- (00100.056606/2025-38 e 00100.056607/2025-82);
- iii. Pesquisas de Preços e Planilha Estimativa de Despesas (00100.097650/2025-06-1 e 00100.104273/2025-61-1);
 - iv. Ratificação da pesquisa de preços pela COCVAP (00100.106387/2025-45);
 - v. Análise originária da COPEL (00100.119914/2025-81);
 - vi. Mapa de Riscos (00100.127680/2025-46);
 - vii. Termo de Referência Definitivo (00100.139923/2025-99);
 - viii. Estudo Técnico Preliminar (00100.139929/2025-66).

A Coordenação de Controle e Validação de Processos (COCVAP) informou, através do Ofício nº 0287/2025 - COCVAP/SADCON (NUP 00100.098641/2025-24), que **o Documento de Oficialização de Formalização de Demanda possui o NUP 00100.056603/2025-02 e que o Estudo Técnico Preliminar (ETP) foi registrado no SIGAD sob NUP 00100.056604/2025-49, porém citados documentos não se encontram nos presentes autos.**

Com relação à pesquisa de preços documentada no NUP 00100.097650/2025-06-01, assinalou a ausência de comprovante das amostras nos autos. Também considerou que o coeficiente de variação dos itens superou 25% determinados pelo art. 5º, §2º - Anexo VI do ADG nº 14/2022.

Desse modo, a COCVAP recomendou ao órgão técnico anexação dos comprovantes das amostras e posicionamento quanto ao questionamento a respeito do Coeficiente de Variação.

Em resposta, a SEGRAF restituiu os autos, conforme doc. nº 00100.104273/2025-61, informando que anexou aos autos comprovantes





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

para as amostras pesquisadas, bem como teceu esclarecimentos a respeito do coeficiente de variação dos preços.

Retornados os autos, a COCVAP ratificou a pesquisa de preços executada pelo órgão técnico, conforme doc. nº 00100.106387/2025-45.

Por sua vez, a Coordenação de Apoio Técnico a Contratações (COATC) elaborou notas ao longo da minuta editalícia constante do NUP 00100.116232/2025-17.

Observou que no ETP de NUP 00100.056604/2025-49 consta informação de que a contratação se daria de modo direto, por meio de inexigibilidade de licitação, uma vez que *“Apenas a Manroland, na qualidade de fabricante, reúne as condições necessárias para atender integralmente às demandas do Senado Federal, reduzindo os riscos de indisponibilidade de peças ou de capacidade técnica para execução de manutenções preventivas e corretivas.”*

Nessa linha, solicitou alterar o ETP para que corresponda a uma licitação, com a consequente retirada dos autos o documento constante no NUP 00100.056603/2025-02-1, que trata da Declaração de Exclusividade da empresa ManRoland do Brasil Serviços LTDA. Cumpre informar que **tal declaração, assim como o ETP supracitado não constam dos autos do presente processo administrativo.**

Em sua análise preliminar (documento nº 00100.119914/2025-81), a Coordenação de Processamento Externo de Licitações (COPEL) teceu algumas recomendações, notadamente concernentes às exigências de capacidade técnica dos licitantes, com





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

vistas a evitar restrições à competitividade no certame pretendido.

Recebidos os autos, a SEGRAF informou ter gerado novo ETP (NUP 00100.139929/2025-66) e excluído o anterior. Quanto às recomendações da COPEL, respondeu que as exigências de capacidade técnica dispostas na minuta editalícia guardam apenas similaridade, sendo que a marca Roland possui décadas no mercado mundial, conforme Despacho de doc. nº 00100.134592/2025-09.

O feito, assim instruído, vem ao exame desta Advocacia, 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

1. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme art. 53, § 4º, da Lei nº 14.133/2021.

Dessa maneira, não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas pela unidade jurídico-consultiva. Na eventualidade de o administrador não atender as orientações do Órgão Consultivo, deve justificar nos autos as razões que embasaram tal postura, nos termos do art. 50, VII, da Lei nº 9.784/1999.

Feita a ressalva, passamos à análise estritamente jurídica do presente processo.





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

1.1. 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 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 esse 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.

2. Do Objeto:

2.1. 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, XLI, Lei nº 14.133/2021)¹.

Ao caso em questão, a presente análise irá se debruçar sobre a contratação 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;*

¹ Art. 28. São modalidades de licitação:

I - pregão;





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

(...)

Art. 29. A concorrência e o pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o art. 17 desta Lei, adotando-se o pregão sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.

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

[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.

2.2. A licitação em testilha objetiva a contratação de empresa para a prestação de serviços de manutenção preventiva anual e corretiva sob demanda, para o equipamento impressora offset MANROLAND 700, da Secretaria de Editoração e Publicações do Senado Federal.

Quanto à caracterização do objeto como comum e usual, no caso em apreço a Secretaria de Editoração e Publicações informou no item 2.2. do Termo de Referência (doc. nº 00100.139923/2025-99) ao discorrer sobre a modalidade de licitação:

“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 preceituam o art. 6º, incisos XIII e XLI; e art. 29 da Lei nº 14.133/2021, assim como o art. 1º, caput e §1º e art. 3º, do Decreto nº 10.024/2019.”

Nessa ordem de ideias, é relevante reconhecer que a





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

avaliação de quão usuais no mercado são as especificações de determinado bem ou serviço dependem de uma avaliação subjetiva dos agentes administrativos, o que dependerá de suas experiências, vivências e atividades.

Como norte interpretativo para o enquadramento de determinados bens como comuns, sugere a doutrina de Joel de Menezes Niebuhr avaliar o quão usual o bem ou serviço é no mercado².

Nesse sentido, afirma o autor que:

O mercado diz respeito a tudo que é posto à disposição dos consumidores. Porém, não existe um único mercado. Os mercados variam de acordo com o lugar, com a natureza das atividades ou dos bens nele comercializados e em razão de outros fatores. E a questão é que determinado bem ou serviço pode ser usual em dado mercado e não ser noutro. Agrega-se que quem avalia se bem ou serviço é usual ou não no mercado ou em mercado específico são os agentes administrativos, que o farão de conformidade com as suas experiências, suas vivências e suas atividades.

[...]

Nesse espaço de imprecisão deve prevalecer a decisão do agente administrativo, que, não se pode supor o contrário, quer o melhor para o interesse público. Até mesmo em decorrência da presunção de legitimidade dos atos administrativos, é imperativo que, nessas situações que admitem grau de subjetividade, a escolha dos agentes administrativos presuma-se correta. (destaques acrescentados)

² NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação pública e contrato administrativo* – 5. ed. – Belo Horizonte: Fórum, páginas 567-568.





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

Ademais, é cediço que os serviços que se pretende contratar são ínsitos às atividades regulares desta Casa Legislativa, eis que os serviços almejados são utilizados na prática rotineira no âmbito da Secretaria de Editoração e Publicações do Senado. Logo, é forçoso se concluir pela caracterização dos bens como comuns e usuais no caso em apreço.

Outrossim, em que pese a justificativa supramencionada constante do Termo de Referência, quanto à adoção da modalidade pregão para a licitação, revelar-se um tanto vaga — sendo, inclusive, prática reiterada desta Advocacia recomendar o aprofundamento dessa análise, o que ora se reitera —, é certo que o Anexos 1 do termo de referência (doc. nº 00100.139923/2025-99, páginas 26-28) apresenta descrição completa das especificações técnicas dos itens a serem contratados, evidenciando tratar-se de bens comuns, cujos padrões técnicos de qualidade se encontram claramente disciplinados neste quadrante.

Vê-se, portanto, que a escolha do Pregão Eletrônico como modalidade de licitação foi adequada, pois o objeto a ser contratado foi qualificado como comum pela unidade técnica (art. 6º, XIII, e art. 29 da Lei nº 14.133/2021 c/c art. 27 do ADG nº 14/2022).

2.3. No caso, verifica-se que não será adotado o Sistema de Registro de Preços (SRP) no presente caso, conforme item 2.3.1. do TR, visto que se trata de demanda previsível embora exista a possibilidade da realização de Manutenção Corretiva conforme demanda, assim como foi utilizado e validado no processo análogo 00200.004237/2020, que gerou o Contrato nº 156/2020, e no processo 00200.015173/2022, que





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

gerou o Contrato nº 88/2024.

Conforme cedição, o procedimento do sistema de registro de preços é de adoção facultativa para as contratações públicas, conforme preconiza o artigo 82, § 5º, da Lei nº 14.133/2021, *in verbis*:

Art. 82. O edital de licitação para registro de preços observará as regras gerais desta Lei e deverá dispor sobre:

(...)

§ 5º O sistema de registro de preços poderá ser usado para a contratação de bens e serviços, inclusive de obras e serviços de engenharia, observadas as seguintes condições: (grifou-se)

No mais, o pregão segue o rito do procedimento comum previsto no art. 17 da Lei nº 14.133/2021. Por ora, destaca-se o § 2º do art. 17, que estabelece a adoção preferencial da licitação sob a forma eletrônica.

3. Documentos necessários ao processo da contratação:

3.1. De acordo com o artigo 18 da Lei nº 14.133/2021 e o artigo 16, § 1º, do ADG nº 14/2022, a Administração Pública deverá produzir os documentos abaixo durante a fase de planejamento da contratação:

- a) documento para formalização da demanda;
- b) estudo técnico preliminar;
- c) mapa(s) de risco;
- d) termo de referência.

Dito isso, percebe-se que os documentos foram juntados aos





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

autos, conforme nºs 00100.139929/2025-66, 00100.127680/2025-46 e 00100.139923/2025-99, **com exceção do Documento de Formalização de Demanda.**

Consoante informado ao longo do relatório deste opinativo, por vezes a área técnica fez alusão a um Documento de Formalização de Demanda, que estaria documentado no NUP 00100.056603/2025-02. No entanto, referido documento não consta dos presentes autos.

Recomenda-se, assim, a juntada do Documento de Formalização de Demanda pertinente, a fim de regularizar a instrução processual.

Quanto aos demais documentos, embora sejam de natureza essencialmente técnica, cabíveis algumas observações a título de orientação jurídica. Isso porque, conforme leciona a doutrina, a Lei nº 14.133/2021, conforme o seu artigo 53, não exige apenas a apreciação do edital e dos documentos que lhe são anexos. Passa-se a exigir, expressamente, a avaliação de todo o processo licitatório, logo a revisão jurídica de todos os atos praticados na etapa preparatória³.

3.2. O artigo 9º, § 2º, do ADG nº 14/2022, apenas exige em seu inciso VII que a solicitação de contratação esteja acompanhada da versão preliminar do Mapa de Riscos. No processo ora analisado foi elaborada sua versão definitiva, conforme documento nº 00100.127680/2025-46.

³ NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação pública e contrato administrativo* – 5. ed. – Belo Horizonte: Fórum, página 495.





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

Quanto aos **aspectos formais exigidos para a regularidade do procedimento**, observa-se não ter havido, ainda, a **aprovação do Termo de Referência** (doc. nº 00100.139923/2025-99), **do Estudo Técnico Preliminar** (NUP 00100.139929/2025-66) e do procedimento licitatório, incumbindo tais deliberações à DGER, em atendimento ao disposto no artigo 24 do ADG nº 14/2022 e no artigo 9º, incisos IV e V, Anexo V do RASF:

Art. 24. Os autos deverão ser encaminhados à Diretoria-Geral para aprovação do Termo de Referência ou Projeto Básico previamente à seleção do fornecedor.

Art. 9º No âmbito das contratações do Senado Federal, compete ao titular da Diretoria-Geral:

(...)

IV – aprovar os Estudos Técnicos Preliminares, os Projetos Básicos, os Termos de Referência, as minutas de edital, os contratos, as atas de registro de preços, os termos aditivos e as demais avenças das contratações do Senado Federal;

V - autorizar, homologar, anular e revogar procedimentos de licitação e de contratação direta, ressalvada a competência do Primeiro-Secretário, estabelecida no art. 7º deste Anexo;

3.3. Com relação ao conteúdo do Termo de Referência, verifica-se a justificativa da necessidade da contratação constante do item 1.2. do TR, em atendimento ao estabelecido no artigo 18, I, da Lei nº 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:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;”

O Termo de Referência é o documento que deverá conter a definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação, a fundamentação da contratação, a descrição da solução, os requisitos da contratação, o modelo de execução do objeto, o modelo de gestão do contrato, os critérios de medição e de pagamento, a forma e critérios de seleção do fornecedor, as 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 para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado e a adequação orçamentária (art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133/2021).

Nota-se ainda que, embora indicado o setor responsável pela gestão do futuro ajuste no item 5. do TR, carece a **designação formal dos gestores** pela Diretoria-Geral do Senado Federal, nos moldes do artigo 9º, IX, do Anexo V do RASF.

Trata-se de questão técnica e meritória a ser submetida ao exame e deliberação da autoridade competente para aprovação do TR e para a autorização de realização da licitação.

Concernente ao regime de execução, a presente contratação adotará o caderno de especificações técnicas constante do Anexo I ao Termo de Referência. Logo, verifica-se que o TR descreve de maneira exaustiva o modo de cumprimento das contratações objetivadas.

Por outro lado, o TR atende à determinação contida na





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

alínea “i” do inciso XXIII do artigo 8º da Lei nº 14.133/2021, no ponto em que exige que o termo de referência também aponte as 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 para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que constam de documento separado e classificado (Anexo II ao TR).

4. Da pesquisa de preços e da estimativa de despesa:

4.1. Em relação à **pesquisa de preços**, consolidada na Planilha Estimativa de Despesas (documentos nºs 00100.097650/2025-06-01 e 00100.104273/2025-61-1), verifica-se que o documento foi elaborado com base em pesquisa de preços públicos, propostas de fornecedores e o Contrato nº 156/2020, firmado com o Senado Federal.

O órgão técnico apresentou justificativa quanto ao coeficiente de variação ter superado a margem de 25% determinada pelo art. 5º, §2º - Anexo VI do ADG n. 14/2022 (doc. nº 00100.104273/2025-61).

Informou que “os itens ficaram acima de 25%, devido ao grande desinteresse ou impossibilidade das empresas cotarem o serviço. Consequentemente, para equipamentos que não possuem amplo mercado, haverá baixo número de cotações e, provavelmente, um alto coeficiente de variação.”

Assinalou que o uso da mediana já é uma forma apropriada de eliminar as cotações consideradas “outliers”, homogeneizando a pesquisa apresentada. Ademais, reiterou que o valor encontrado é





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

condizente com o mercado.

Outrossim, a COCVAP ratificou os procedimentos adotados pelo órgão técnico, conforme documento nº 00100.106387/2025-45.

Caberá à autoridade competente apreciar as justificativas apresentadas pelo órgão técnico na oportunidade da deliberação acerca do Termo de Referência, conforme estabelecido pelo artigo 9º do Anexo VI ao ADG nº 14/2022.

5. Análise do instrumento convocatório:

5.1. Em relação ao **instrumento convocatório** (doc. nº 00100.142529/2025-38), primeiramente, no tocante ao critério de adjudicação proposto, adotou-se o menor preço global.

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.

Cabe pontuar que, em havendo divisibilidade de natureza técnica e econômica, a regra geral é realizar a adjudicação por itens, tal qual previsto na Súmula TCU nº 247:

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
Núcleo de Processos de Contratações

Dito isso, verifica-se que o critério de adjudicação do menor preço por item observa as pertinentes disposições da Lei nº 14.133/2021 acerca do parcelamento ou não do objeto:

“Lei nº 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:

(...)

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

Portanto, a regra geral para serviços é o parcelamento e que a adjudicação do objeto seja por item. Para delimitar as situações em que se considera legítimo ou não o parcelamento ou a concentração do objeto é preciso avaliar com profundidade os precedentes dos órgãos de controle.

Tome-se, como exemplo inicial, o Acórdão nº 2.407/2006, do Plenário do Tribunal de Contas da União:

59. Como é sabido, a regra do fracionamento da contratação deve ser aplicada nas hipóteses em que isso for possível e representar vantagem para a Administração. Essa medida visa a ampliar a competitividade, sob o pressuposto de que a redução do porte das aquisições ampliaria o universo de possíveis interessados na





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

disputa.

60. Essa regra, contudo, poderá ser mitigada em face de limites de ordem técnica, ou seja, o fracionamento em lotes deverá respeitar a integridade qualitativa do objeto a ser executado.

61. Além disso, o fracionamento da contratação poderá também esbarrar em impedimentos de ordem econômica, os quais se relacionam com o risco de o fracionamento aumentar o preço unitário a ser pago pela Administração. Logo, nas situações em que pode ocorrer o aumento dos custos para o Poder Público, não caberá falar em fracionamento, uma vez que a sua finalidade é a redução das despesas administrativas. (TCU, Plenário. Acórdão nº 2407. Rel. Min. Benjamin Zymler, j. 6.12.2006)

Diversamente, no Acórdão nº 5.301/2013, da Segunda Câmara, o Tribunal de Contas da União aceitou a justificativa de agrupamento em lotes. Confira-se:

13. Observa-se que, ao todo, esses 16 lotes contemplam 107 itens, o que me leva, materialmente, a acompanhar a seguinte conclusão da unidade técnica: “A licitação por itens poderia exigir a realização de igual número de contratações, o que, como já ressaltado, constituiria um ônus muito pesado aos servidores encarregados do acompanhamento desses instrumentos, o que possivelmente oneraria a Administração”.

14. Bem se vê, que o elevado número de procedimentos para seleção por itens isolados, tal como ocorreria no presente caso concreto, tornaria bem mais oneroso o trabalho da administração pública, sob o ponto de vista do emprego de recursos humanos e da dificuldade de controle, de sorte que poderia colocar em risco a economia de escala e a celeridade processual, comprometendo a seleção da proposta mais vantajosa para a administração. (TCU, Segunda Câmara. Acórdão nº 5.301/2013. Rel. Min. André Luís de Carvalho, j. 3.9.2013.)

Ademais, em caso de contratações de serviços, o Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº 10.049/2018, da Segunda Câmara, considerou que “o parcelamento do objeto deve ser adotado apenas na





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

contratação de serviços de maior especialização técnica, uma vez que, como regra, ele não propicia ampliação de competitividade na contratação de serviços de menor especialização”.

Enfim, são muitos os casos debatidos nos tribunais de contas e órgãos de controle sobre a consolidação ou parcelamento do objeto e, nesse espectro, sobre adjudicação por itens, lotes ou preço global.

No entanto, em que pesem os precedentes do Tribunal de Contas da União, não se pode perder de vistas que na Lei nº 14.133/2021 o princípio é o do parcelamento e a concentração é a exceção, que deve ser justificada.

Nesse sentido, o §1º do artigo 47 da Lei de Licitações determina que o princípio do parcelamento deverá ser aplicado com as seguintes ponderações:

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.

Na hipótese objeto de análise, o item 2.5. do Termo de Referência expôs a necessidade de adjudicação por global dos itens, com base em fatores técnicos e econômicos detalhados amiúde.

Portanto, do ponto de vista estritamente jurídico que cabe a esta Advocacia, o órgão técnico apresentou justificativa para a inconveniência do parcelamento dos itens do objeto a ser licitado.





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

Sem embargo, caberá à autoridade competente **deliberar acerca da suficiência das razões apresentadas para a adoção do critério de adjudicação** no caso ora tratado.

5.2. Por outro bordo, no que tange **ao tratamento diferenciado às microempresas e empresas de pequeno porte**, a verifica-se que o item 2.8.2. do TR contém a seguinte justificativa para a inaplicabilidade do tratamento diferenciado às ME e EPP:

2.8.2. A não aplicação do tratamento diferenciado previsto no art. 48 da Lei Complementar nº 123/2006 se deve ao fato de que a ampla maioria das empresas que prestam esse serviço necessitam de compra de peças, treinamento e alto capital de giro, não condizentes com as ME ou EPP. Tampouco a fabricante (Roland) se enquadraria nessa tipologia de empresa. Assim, aplicar o tratamento diferenciado poderia, com altíssima probabilidade, levar ao fracasso do processo licitatório ou, ainda, geraria um custo incompatível com o modelo de serviço necessário pela secretaria.

Neste diapasão, a referida justificativa para afastar a exclusividade dos itens do certame se aproxima da hipótese de incidência do inciso III do artigo 49 da LC nº 123/2006, notadamente diante da especificidade do objeto almejado.

Incumbe à autoridade proferir **juízo de mérito** para dizer se acata a justificativa apresentada, por ocasião da análise de aprovação do TR.

5.3. Já no que pertine aos requisitos de habilitação, a exigência de apresentação de atestado de capacidade técnica dos licitantes (item 12.3.1. do edital, doc. nº 00100.142529/2025-38, p. 10) encontra justificativa detalhada no item 3.2.2. do Termo de Referência.





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

Reitera-se as recomendações tecidas pela COPEL por ocasião de sua análise preliminar da minuta editalícia (NUP 00100.119914/2025-81), pois as exigências de capacidade técnica estabelecidas, notadamente quanto à experiência prévia com ao menos uma impressora da marca Roland, requerem motivação proporcional, com vistas a evitar indevida restrição de competitividade no certame.

Aqui cabe questionar se seria realmente imprescindível exigir experiência prévia nos moldes estabelecidos na alínea c) do item 12.3.1.1. do edital. Haja vista que a instrução processual se iniciou com ETP (NUP 00100.056604/2025-49), posteriormente retirado dos autos, que indicava uma contratação por inexigibilidade.

Nesse sentido, o Contrato nº 156/2020 (processo nº 00200.004237/2020-65), cujo objeto coincide com o dos presentes autos, foi fruto do Pregão Eletrônico nº 129/2020. E aquele contrato foi firmado com a empresa Manroland, que foi incluída como pretendida contratada no ETP 00100.056604/2025-49.

Ademais, o levantamento de mercado realizado no bojo do ETP (doc. nº 00100.139929/2025-66) informou que:

“Em que pese a profunda expertise empresa fabricante em realizar manutenção e ter acesso às melhores peças, existem mais empresas capazes atender integralmente às demandas do Senado Federal, aumentando a competitividade do certame.”

Por outro lado, a experiência exigida no edital está dentro dos limites dispostos nos parágrafos do artigo 67 da Lei nº 14.133/2021.

Assim, **caberá à autoridade competente avaliar a justificativa apresentada pelo órgão técnico, notadamente quanto à**





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

exigência estabelecida na alínea c) do 12.3.1.1. do edital.

Outrossim, concernente aos requisitos de qualificação econômico-financeira, o Tribunal de Contas da União produziu a Súmula nº 289, cujos termos se harmonizam com as prescrições da Lei nº 14.133/2021:

A exigência de índices contábeis de capacidade financeira, a exemplo dos de liquidez, deve estar justificada no processo da licitação, conter parâmetros atualizados de mercado e atender às características do objeto licitado, sendo vedado o uso de índice cuja fórmula inclua rentabilidade ou lucratividade.

Por outro lado, da leitura do termo de referência depreende-se que a justificativa para as exigências de qualificação econômico-financeira está descrita no item 3.2.3.

6. Análise da Minuta Contratual:

6.1. Por fim, a minuta contratual guarda pertinência com a legislação de regência.

III – CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, e para além das demais recomendações apresentadas ao longo do texto, recomenda-se, em especial, o seguinte:

- a) a juntada do Documento de Formalização de Demanda pertinente;
- b) a avaliação pela autoridade competente com relação à justificativa apresentada pelo órgão técnico, notadamente quanto à exigência estabelecida na

