

**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

PARECER Nº 637/2025-ADVOSF

Processo nº 00200.008947/2025-79

Proposta de licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, do tipo menor preço global, destinada à contratação de empresa para a prestação do serviço de suporte técnico denominado SAP Enterprise Support, para o software servidor SAP BusinessObjects com cobertura remota de 24 (vinte e quatro) horas por dia, 7 (sete) dias por semana (24x7), incluindo garantia de updates e upgrades, e com licenciamento por núcleo e sem limitação de usuários, pelo período de 24 (vinte e quatro) meses consecutivos. 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 00100.146755/2025-98.

O procedimento licitatório proposto destina-se a viabilizar a contratação de empresa para a prestação do serviço de suporte técnico denominado SAP Enterprise Support, para o software servidor SAP BusinessObjects, com cobertura remota de 24 (vinte e quatro) horas por dia, 7 (sete) dias por semana (24x7), pelo período de 24 (vinte e quatro) meses consecutivos, incluindo garantia de updates, upgrades e licenciamento por núcleo, sem limitação de número de usuários.



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

O Documento de Formalização de Demanda (DFD nº 30/2025), o Estudo Técnico preliminar nº 10/2025, a Solicitação de Contratação nº 1.952 (incluindo a versão preliminar do Mapa de Riscos) e o Termo de Referência que serviram de base para a elaboração da minuta de edital em apreço constam dos documentos nºs 00100.087416/2025-62, 00100.087417/2025-15, 00100.087419/2025-04 e 00100.144181/2025-13-1. 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 00100.087421/2025-75, a contratação sob análise (Solicitação de Contratação nº 1.952, com valor total originalmente estimado em R\$ 1.102.698,00 – documento nº 00100.087419/2025-04), 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, o ambiente de *Query Report*, peça fundamental para diversos processos internos de produção e tratamento de dados no âmbito do Senado Federal, é suportado pela plataforma *SAP BusinessObjects*, adquirida por meio do Contrato nº 102/2021, com vigência até 12/10/2025. O objeto da aludida contratação inclui a prestação dos pretendidos serviços de suporte técnico. Contudo, com a proximidade do término do mencionado contrato, torna-se necessária uma nova contratação que vise prover suporte técnico e atualização para a plataforma *SAP BusinessObjects* em uso no Senado Federal, de modo



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

a garantir sua qualidade, funcionalidade e disponibilidade junto aos usuários internos e externos da citada plataforma.

O quantitativo previsto no Termo de Referência para a contratação do objeto em tela foi definido a partir das quantidades e dos tipos de licenças já contratadas, visto que o respectivo parque computacional é composto por dois sistemas, quais sejam o *BusinessObjects Web Intelligence* (CPU), licenciado para 04 CPUs, sem limite de usuários; e *SAP BusinessObjects Enterprise Professional for Query, Reporting, Analysis* (CPU), também licenciado para 04 CPUs, sem limite de usuários. Assim, a partir do estudo empreendido pelo órgão técnico demandante, as especificações e os quantitativos dos serviços pretendidos, considerando que os dados históricos de consumo de utilização dos sistemas, são aqueles que refletem a real necessidade da desta Casa, sendo imprescindíveis, portanto, para a satisfação do interesse da Administração.

No Termo de Referência subjacente consta que o modelo de contratação proposto é o mais adequado à satisfação das necessidades do Senado Federal descritas no processo em tela, seja do ponto de vista técnico, seja do ponto de vista econômico.

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 foi estabelecido como sendo 24 (vinte e quatro) 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.



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

Na definição desse prazo de vigência contratual, foi considerado, também, o que fora definido no Plano Diretor de Tecnologia do Senado Federal (PDTI), que também projetou o prazo de 24 meses para a contratação em tela.

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 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 inviabilizar a divisão do objeto em itens autônomos, visto que as licenças de software que serão abrangidas pelos pretendidos serviços de suporte técnico e de evolução integram uma única nica instalação, caracterizada por sua total interdependência e integração de seus componentes, exigindo, portanto, manutenção e atualização conjuntas.

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 previamente detalhada e definida.



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

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 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 o objeto é indivisível e o valor estimado para a contratação está muito acima do patamar de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais).

Tampouco deverá ser aplicado no certame o direito de preferência previsto no art. 3º da Lei nº 8.248/1991 e no Decreto nº 7.174/2010, visto que o objeto almejado se refere à prestação de serviços de suporte técnico e licenciamento de *software* estrangeiro (*SAP BusinessObjects*), ou seja, a licitação não se destina a viabilizar aquisição de bens ou de serviços de informática e automação desenvolvidos ou fabricados no país, nos termos da legislação vigente.

As exigências de capacidade técnica e de qualificação econômico-financeira das licitantes foram justificadas no Termo de Referência subjacente.

Foi recomendada a dispensa da exigência de garantia, nos termos do art. 96 da Lei nº 14.133/2021, sob o argumento de que,



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

consoante o disposto no inciso II do § 2º do art. 18, Anexo III, do Ato da Diretoria-Geral nº 14/2022, a possibilidade de ocorrência de prejuízos financeiros inerentes à execução do contrato é pouco significativa.

Foi realizada pesquisa de preços para a estimativa dos custos com a contratação pretendida (documento nº 00100.097531/2025-45), cujo resultado, consolidado na respectiva Planilha de Estimativa de Despesas constante do mesmo documento, estimou uma despesa global para um período de 24 (vinte e quatro) meses na ordem de R\$ 1.449.948,78 (um milhão, quatrocentos e quarenta e nove mil, novecentos e quarenta e oito reais e setenta e oito centavos).

Considerando o valor aprovado pelo Comitê de Contratação do Senado Federal para a contratação em tela (R\$ 1.102.698,00), o valor projetado pela pesquisa de preços realizada pelo órgão técnico para a respectiva despesa (R\$ 1.449.948,78) 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 00100.113226/2025-16).

Anote-se que o órgão responsável pelo levantamento de preços apresentou informações sobre a metodologia utilizada, peculiaridades do caso e sobre as dificuldades enfrentadas na obtenção de cotações e quanto à análise dos dados coletados (ver os documentos nºs 00100.097540/2025-36 e 00100.113229/2025-41).

Por sua vez, a COCVAP/SADCON, após analisar todo o procedimento de pesquisa realizado, bem assim as informações



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

apresentadas pelo órgão responsável quanto Coeficiente de Variação (CV) superior à 25% entre duas amostras coletadas, ratificou a regularidade da sobredita pesquisa de preços, cujo prazo de validade expirará 23/12/25 (ver documento nº 00100.115713/2025-13).

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 (documento nº 00100.123325/2025-06) e fez 4 (quatro) recomendações (ver documento nº 00100.128337/2025-19).

Em atenção às recomendações feitas pela COPEL no documento acima mencionado, O PRODASEN, por intermédio do documento nº 00100.144116/2025-98, informou que complementou o TR com as justificativas solicitadas e que promoveu as demais alterações na forma recomendada, tendo, por conseguinte, apresentado a última versão do Termo de Referência constante do documento nº 00100.144181/2025-13-1.

A partir dessa última versão do Termo de Referência, a Coordenação de Apoio Técnico a Contratações da Secretaria de Administração de Contratações do Senado Federal – COATC/SDCON elaborou a minuta de edital constante do documento nº 00100.146755/2025-98, 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.



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

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 00100.146755/2025-98), 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 00100.144181/2025-13-1), verifica-se que o referido documento, sob o ponto de vista formal, foi elaborado de acordo com as diretrizes previstas no art. 13 e no Anexo III do Ato da Diretoria-Geral nº 14/2022, exceto 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



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

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.**

Quanto à proposta de dispensa da garantia contratual, embora no Termo de Referência conste uma justificativa, tem-se que a mesma é apenas a reprodução do teor de uma das hipóteses de dispensa da garantia prevista no inciso II do § 2º do art. 18 do Anexo III do ADG nº 14/2022, qual seja, que não deve ser exigida da contratada a garantia contratual, tal como prevista no art. 96 da Lei nº 14.133/2021, pois a possibilidade de ocorrência de prejuízos financeiros inerentes à execução do contrato é pouco significativa em razão de estarem previstas obrigações futuras para a contratada.

A garantia contratual tem por finalidade assegurar a indenização ao ente contratante no caso de prejuízos causados pelo inadimplemento do particular contratado, incluindo valores devidos em razão da aplicação de multas e prejuízos advindos do não cumprimento das obrigações contratuais nos termos em que foram pactuadas.

Considerando o vulto da contratação em tela e a essencialidade dos serviços de suporte técnico pretendidos, entende-se



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

que deva ser levado em conta a importância que o bom funcionamento da plataforma *SAP BusinessObjects* tem para a normalidade das atividades administrativas e legislativas desenvolvidas no âmbito desta Casa, bem assim a gravidade dos danos que podem ser experimentados pela Administração em caso que a má execução do futuro ajuste.

Desse modo, entende-se que a autoridade competente por aprovar o Termo de Referência que ampara a presente proposta de licitação/contratação deve avaliar a conveniência de se exigir ou não a garantia contratual prevista no art. 96 da Lei nº 14.133/2021 ou demandar melhor fundamentação a respeito das razões que motivaram a dispensa da exigência da garantia contratual prevista no art. 96 da Lei nº 14.133/2021, tendo em vista os potenciais prejuízos que o Poder Público e a sociedade brasileira poderão experimentar caso o objeto contratado não seja executado em conformidade com o que vier a ser pactuado.

Caso se decida pela exigência da garantia contratual, recomenda-se a redação da minuta-padrão em vigor para contratos de objeto com mesma natureza, cuja redação já fora aprovada por esta Advocacia.

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



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

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.

Nessa mesma esteira, vê-se que o ADG nº 14/2022, em seu art. 27, § 1º, também estabelece ser obrigatória a adoção da modalidade pregão quando o bem ou o serviço for considerado "comum" a partir da análise empreendida pelo órgão técnico responsável pela proposta de licitação.



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

Já o art. 28, *caput* e §1º, do mesmo texto normativo logo acima citado, preceitua que as licitações no Senado Federal deverão ser 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 pelo PRODASEN, o qual dá amparo à proposta de licitação sob exame, os serviços abrangidos pela solução *SAP Enterprise Support* têm natureza comum, pois foram definidos inteiramente por meio de especificações objetivas e usuais de mercado, consistindo atividades simples e padronizadas, perfeitamente mensuráveis, as quais podem ser fornecidos por diversas empresas do ramo no território nacional. 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.

E mais, tendo em vista as justificativas apresentadas pelo órgão técnico quanto à impossibilidade de se contemplar no certame licitatório a ser aberto o tratamento diferenciado em favor das micro e pequenas empresas, nos termos do disposto nos artigos 47 e 48 da Lei Complementar nº 123/2006, tem-se que a licitação proposta deve ser aberta à ampla concorrência, sem reserva de cotas ou de exigência de subcontratação de parcela do objeto em favor das ME's e EPP's.

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 24 meses consecutivos, com possibilidade de prorrogação até o limite de 120 meses, nos termos do que dispõem os artigos 105, 106 e 107 da Lei nº 14.133/2021.

Considerando as justificativas apresentadas pelo órgão técnico demandante no Termo de Referência que ampara a proposta de licitação em exame, tem-se que 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.



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

Quanto à minuta de edital constante do documento nº 00100.146755/2025-98, 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 minuta-padrão aprovada pela Comissão Permanente de Minutas-Padrão do Senado Federal e 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 11.6 da minuta de edital em exame:

“11.6. – Encerrado o prazo para envio da documentação de que trata o item 11.4, poderá ser admitida, mediante decisão fundamentada do Pregoeiro, a apresentação de novos documentos de habilitação para:

11.6.1. 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 III, quando presentes fundados indícios que apontem divergências quanto ao teor das informações prestadas;

11.6.1.1. 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.”

Conforme redação recentemente aprovada pela Comissão Permanente de Minutas-Padrão do Senado Federal, recomenda-se que o item 15.2 passe a ter a seguinte redação:





SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

“15.2 – 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.

15.2.1 – 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 15.2.3.

15.2.2 – 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.

15.2.3 – 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 15.1, sob pena de decair seu direito à contratação do objeto.

15.2.4 – 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 15.2.3.

15.2.5 – Não havendo a comprovação de regularização da situação junto ao CADIN dentro do prazo, incluindo a eventual prorrogação de que trata o item 15.2.3.4, 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.”

Ademais, verifica-se que o TR foi expresso ao vedar a subcontratação do objeto. Todavia, não localizamos na minuta de contrato e no corpo do edital, a mesma vedação com redação explícita. **Assim sendo, recomendamos o saneamento de tal lacuna pela inserção de cláusula expressa com tal proibição.**

Outrossim, o TR determinou, para o caso de a contratada não ser a fabricante, a apresentação, no momento da assinatura, de declaração formal do fabricante assumindo responsabilidade solidária



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

pela prestação dos serviços de manutenção e atualização, além do termo de parceria. **O edital, no item 10.2.4, exigiu apenas o termo de parceria para a fase de contratação, sem mencionar, ali, a declaração de responsabilidade solidária.** Assim, em que pese a minuta de contrato reproduzir integralmente a exigência do TR, recomendamos a harmonização dos documentos, de forma a ser replicado, também no corpo do edital, a menção expressa à declaração de responsabilidade solidária ao lado do termo de parceria, **caso seja tal exigência mantida pela Administração.**

Neste diapasão, com o propósito de se obter a anuência do fabricante do bem, o inciso IV do artigo 41 da NLL possibilita que a Administração, **na licitação que envolva o fornecimento de bens**, solicite do licitante a apresentação de “carta de solidariedade” emitida pelo fabricante, *que assegure a execução do contrato, no caso de licitante revendedor ou distribuidor*. Decorre daí que o fabricante, ao emitir a carta de solidariedade em nome do proponente, assume responsabilidade solidária pela execução do contrato. Vale-se da elucidativa lição de NIEBURH¹:

O inciso IV do artigo 42 da Lei nº 14.133/2021 é bem claro ao prescrever que o fabricante, ao emitir a carta de solidariedade, assegura a execução do contrato. Daí que, ressalta-se, a extensão da responsabilidade solidária do fabricante é bem alargada, não se resume à qualidade e à aderência do objeto fabricado por si às exigências do edital. Ele se compromete, é o que está escrito com todas as letras, pela execução do contrato. Se o contratado falhar na execução do contrato, qualquer que seja a razão, ainda que não imputada ao fabricante, o fabricante responde.

¹ Licitação pública e contrato administrativo / Joel de Menezes Niebuhr. – 6. ed. – Belo Horizonte: Fórum, 2023. pp. 442/443.



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

Ressalva-se que a declaração não versa sobre o objeto propriamente dito, sobre suas qualidades, logo não assegura nem indica que o objeto oferecido à Administração está ou não em conformidade com o exigido no edital. A utilidade da carta de solidariedade é a de reforçar a responsabilidade perante a Administração na hipótese de o contrato não ser executado pelo futuro contratado. Sem a carta de solidariedade, apenas o contratado é responsável perante a Administração. Com a carta de solidariedade, o contratado e o fabricante tornam-se responsáveis perante a Administração. Supõe-se que os fabricantes, antes de emitirem a carta de solidariedade, sejam prudentes e cuidadosos, verifiquem se os objetos fabricados são realmente aderentes ao solicitado no edital e se o licitante é confiável e cumpre suas obrigações.

(...) O fabricante, por emitir uma carta de solidariedade, não é contratado pela Administração, é meramente uma espécie de garantidor.

(...) O artigo 41 da Lei nº 14.133/2021, seguindo a linha dos órgãos de controle, prescreve que a exigência em edital de carta de solidariedade é medida excepcional. Isso significa que a Administração precisa avaliar os casos concretos, os impactos da exigência sobre a competitividade e, ponderando todos os fatores, decidir pela exigência ou não da carta de solidariedade. Se não houver uma boa razão, a carta de solidariedade não deve ser exigida.

Assim sendo, uma vez que a presente contratação não se mostra, à primeira vista, aderente à literalidade do inciso IV do artigo 41 da Lei nº 14.133/2021, o qual autoriza a Administração, nas licitações que envolvam o fornecimento de bens, a exigir do licitante a apresentação de carta de solidariedade, recomenda-se que o órgão técnico avalie detidamente a pertinência de tal exigência e, caso opte por mantê-la, estabeleça no Termo de Referência



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

fundamentação exauriente acerca da necessidade do referido expediente.

Salienta-se que o TCU possui jurisprudência restritiva sobre a possibilidade de se exigir a carta de solidariedade, sempre condicionando tal expediente a fundamentação técnica exauriente.

No que concerne à minuta contratual (Anexo 3 da minuta de edital), tem-se que seu conteúdo, além corresponder ao teor do Termo de Referência que lhe serve de base, apresenta 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.

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 00100.146755/2025-98 poderá ser considerada regular e apta à aprovação pela autoridade competente.

Brasília, 1 de setembro 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



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

Secretaria de Administração de Contratações – SADCON para
conhecimento e adoção das providências pertinentes.

Brasília, 1 de setembro de 2025.

(Assinado digitalmente)

FELIPE DE PAULA LYRA

*Advogado do Senado Federal – OAB/DF nº 76.533
Coordenador do Núcleo de Processos de Contratações*

