

**SENADO FEDERAL**

Advocacia

PARECER N.º 623/2025-ADVOSF

Processo n.º 00200.008946/2025-24

Minuta de edital de licitação na modalidade pregão eletrônico. Critério de julgamento por menor preço. Adjudicação global. Prestação de serviços de suporte técnico Qlik Support, incluindo updates e upgrades para o ambiente Qlik Sense já existente no Senado Federal, bem como prestação de serviços de mentoria especializada em desenvolvimento e sustentação de painéis Qlik Sense e Qlik View, durante 24 (vinte e quatro) meses. 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 00100.142771/2025-10, acerca da realização de procedimento licitatório na modalidade pregão eletrônico, com adoção do critério de julgamento por menor preço e adjudicação global, destinado à **contratação de serviços de suporte técnico Qlik Support, incluindo updates e upgrades para o ambiente Qlik Sense já existente no Senado Federal, bem como prestação de serviços de mentoria especializada em desenvolvimento e sustentação de painéis Qlik Sense e Qlik View, durante 24 (vinte e quatro) meses consecutivos**, ao custo global estimado de **R\$ 2.956.222,72** (dois milhões, novecentos e cinquenta e seis mil, duzentos e vinte e dois reais e setenta e dois centavos).

A demanda expressa na minuta de edital foi deflagrada pela Secretaria de Tecnologia da Informação PRODASEN (PRDSTI), por meio do Documento de Formalização de Demanda (DFD) n.º 0031/2025 – NUP 00100.087407/2025-71.

O estudo técnico preliminar (ETP n.º 9/2025) que dá base ao termo de referência é o NUP 00100.087408/2025-16.

Os documentos ordinariamente exigidos para a instrução inicial dos processos de contratações foram acostados: Solicitação de Contratação n.º 1944, acompanhada da Versão Preliminar do Mapa de Risco; Planejamento Orçamentário e informação da aprovação da Contratação n.º 20250282 pelo



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Comitê de Contratações, no valor total (24 meses) de R\$ 2.239.275,84 (dois milhões, duzentos e trinta e nove mil, duzentos e setenta e cinco reais e oitenta e quatro centavos) – (NUP's 00100.087409/2025-61, 00100.087410/2025-95 e 00100.087411/2025-30).

O Termo de Referência (TR) é o NUP 00100.090004/2025-18-1 (ANEXO: 001).

A pesquisa de preços foi realizada e documentada no NUP 00100.095545/2025-24. O Ofício n.º 38/2025-PRDSTI/SACTI e o Relatório anexo ao referido expediente relatam o procedimento e as fontes de pesquisa utilizados no levantamento (NUP 00100.095567/2025-94).

O ETP foi atualizado e juntado sob o NUP 00100.054596/2025-04.

Informação de pedido de adendo ao Comitê de Contratações para contemplar o valor estimado total nos NUP's 00100.096562/2025-89 e 00100.096566/2025-67.

A consolidação dos aspectos técnicos da pretendida contratação foi dada no TR sob o NUP 00100.092035/2025-03.

O NUP 00100.109366/2025-81 encaminha o resultado do levantamento e o pedido de complementação do planejamento orçamentário.

Em seguida, a COCVAP/SADCON¹, no NUP 00100.111290/2025-54, avaliou os atos instrutórios iniciais e recomendou algumas providências para regularidade do feito.

Nova atualização do ETP no NUP 00100.114711/2025-07. O órgão demandante justificou as alterações no NUP 00100.114779/2025-88.

Por meio do expediente sob o NUP 00100.116044/2025-99, a COCVAP/SADCON avaliou a instrução atualizada e ratificou a pesquisa de preços, 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. Minuta de edital, com notas ao órgão técnico para exame do teor do documento e saneamento da instrução (NUP 00100.125477/2025-35);
- ii. Manifestação da COPEL acerca da regularidade do feito, com a indicação de alguns pontos para aprimoramento do TR e da minuta de edital (NUP 00100.131174/2025-51);

¹ Coordenação de Controle e Validação de Processos.





SENADO FEDERAL

Advocacia

- iii. Nova versão do TR, com os ajustes no documento após a manifestação da COPEL e as indagações da COATC (NUP 00100.139895/2025-18);
- iv. 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 00100.142349/2025-56);
- v. Minuta de Edital de Pregão Eletrônico (NUP 00100.142771/2025-10).

O feito, assim instruído, vem ao exame desta Advocacia, conforme solicitado pela COATC/SADCON no expediente acostado sob o NUP 00100.142786/2025-70, 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 00100.142771/2025-10), 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/ME² 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 *permanecer com a plataforma Qlik Sense íntegra, confiável, atualizada e em condições de suportar o nosso produto Galileu 2.0, disponível para os clientes como a CONORF, SGM e áreas administrativas do Senado. Essa plataforma*

² Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia.





SENADO FEDERAL

Advocacia

sustenta o SigaBrasil Painéis e processos críticos de áreas administrativas, além da transparência promovida à sociedade. Justificou-se no DFD:

É importante que a plataforma Qlik Sense instalada no Senado Federal tenham o serviço de suporte técnico para que possa ser atualizada com regularidade e assim corrigir falhas que venham a surgir, assim como implementar novas funcionalidades que são disponibilizadas nessas atualizações. Além da parte de atualização, esse serviço garante correção tempestiva de erros graves capazes de afetar a disponibilidade dos servidores da plataforma.

(...)

O Qlik Sense está implantado no Senado. Todos os relatórios e dashboards estão nesta plataforma, portanto a mentoria precisa ser realizada por empresa parceira autorizada da Qlik para prestação do serviço.

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, de contratar parcialmente ou não receber o produto no prazo desejado, pontuou-se:

RISCO DE NÃO CONTRATAR: O principal risco da não contratação é a ausência de suporte para o produto e impossibilidade e atendimentos das demandas das áreas de negócio. Sem o suporte técnicos, a plataforma deixará de ser atualizada e consequentemente poderá não funcionar por falta de atualização. Além das vulnerabilidades e ameaças ao parque tecnológico do Senado por falta de aplicação de patches de segurança. Os benefícios que a plataforma entrega para as áreas de negócio tendem a desaparecer.

RISCO DE CONTRATAR PARCIALMENTE: Não há possibilidade de se contratar partes de suporte. Quanto à mentoria, se houver contrato parcial, o atendimento das demandas das áreas de negócio será prejudicado.

RISCO DE NÃO RECEBER O(S) OBJETO(S) NO PRAZO DESEJADO: O principal risco da não contratação dentro do prazo é a perda do suporte. Neste caso, em uma eventual falha, seja de segurança, de compatibilidade ou qualquer outra que venha a surgir no Qlik Sense, os produtos Galileu 2.0 e Siga Brasil painéis poderão ficar vulneráveis e eventualmente inoperantes.

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





SENADO FEDERAL

Advocacia

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 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*.





SENADO FEDERAL

Advocacia

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.

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 preceituam o art. 6º, incisos XIII e XLI; e art. 29 da Lei nº 14.133/2021.

O objeto demandado pela Administração é a contratação de *serviços de suporte técnico Qlik Support, incluindo updates e upgrades para o ambiente Qlik Sense já existente no Senado Federal bem como aquisição prestação de serviços de mentoria especializada em desenvolvimento e sustentação de painéis Qlik Sense e QlikView*, 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:

1.2.1. Descrição da situação atual

(...)

Diante do cenário atual, marcado pelo volume significativo de produtos já entregues e outros em fase de desenvolvimento, torna-se estratégico e urgente priorizar a manutenção contínua do ambiente Qlik Sense em operação. Essa manutenção deve abranger três pilares fundamentais: atualização tecnológica, disponibilidade ininterrupta e proteção robusta contra ameaças de segurança. Para garantir a excelência nesses aspectos, é





SENADO FEDERAL

Advocacia

indispensável contar com o suporte de empresas especializadas e certificadas, que possuem expertise técnica comprovada, conhecimento das melhores práticas do mercado e capacidade para implementar soluções alinhadas às demandas específicas da organização.

Além da infraestrutura, destaca-se a importância crítica da mentoria especializada para o sucesso dos projetos. Em um contexto em que as iniciativas são frequentemente classificadas como críticas e estratégicas – por envolverem a análise de grandes volumes de dados provenientes de sistemas transacionais diversos - a orientação de profissionais experientes assegura não apenas a qualidade técnica, mas também o cumprimento de prazos rigorosos. A combinação entre uma infraestrutura bem mantida e um suporte técnico qualificado não apenas protege o investimento já realizado na plataforma Qlik Sense, mas também maximiza seu retorno (ROI). Isso se traduz em análises mais precisas, decisões ágeis baseadas em dados e uma posição competitiva fortalecida. Em um ambiente corporativo onde dados são ativos críticos, negligenciar essas ações representaria um risco intolerável para a continuidade e a eficiência dos processos de negócio.

(...)

11. Previsão de adoção de Instrumento de Medição de Resultado – IMR.

11.1. A CONTRATADA deverá prestar os serviços definidos neste contrato, no edital e seus anexos, de acordo com os níveis de serviço estipulados nesta Cláusula, estando sujeita a glosas no pagamento pelo descumprimento do ANEXO III - Instrumento de Medição de Resultados (IMR).

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:

.....

XV – serviços e fornecimentos contínuos: serviços contratados e compras realizadas pela Administração Pública





SENADO FEDERAL

Advocacia

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 sob execução indireta (serviços contínuos de suporte técnico em Tecnologia da Informação).

Entre as obrigações assinalados para o prestador, dada a natureza da essencialidade da ferramenta de TI, está previsto o serviço de mentoria, com o intuito de assegurar uma contínua capacitação e o desenvolvimento de habilidades práticas aos profissionais internos, o que possibilitará *acelerar o aprendizado interno e ampliar a capacidade de entrega de soluções* (trecho destacado do item 1.2.1 do TR).

Diante do contexto acima retratado e consoante as especificações do objeto no TR, notadamente o regime de execução dos serviços, 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 VIII do instrumento convocatório, o critério de julgamento é o de menor preço global.

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.*

2.4.1.1. *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





SENADO FEDERAL

Advocacia

2.5.1. *Será adotado o critério de adjudicação “global”, tendo em vista a existência dos seguintes fatores técnicos/econômicos que justificam o agrupamento dos itens em um único grupo:*

2.5.1.1. *Critérios Técnicos: As licenças de software são parte de uma única instalação completamente integrada e interdependente, devendo ser mantidas e atualizadas em conjunto. Além disso, as atividades de mentoria especializada no desenvolvimento e na migração de painéis levam em consideração a arquitetura intimamente definida para toda a solução, que em última instância, pode ser refeita e ajustada para atender critérios técnicos posteriores à sua instalação.*

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;





SENADO FEDERAL

Advocacia

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.

.....

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 agrupamento do objeto. 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**.





SENADO FEDERAL

Advocacia

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)³. O § 3º do 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 00100.114711/2025-07, 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 00100.139895/2025-18), o qual apresenta os parâmetros e elementos descritivos mínimos exigidos para o documento (art. 6º, XXIII, da NLL):

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;

³ 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 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

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 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 (assegurando o suporte para os 12 núcleos licenciados da ferramenta, sem limites de usuários; e as 6000 horas de mentoria especializada) durante o período de 24 (vinte e quatro) meses de vigência;
- iii.* os resultados esperados com a contratação;
- iv.* os requisitos para seleção dos licitantes;
- v.* os prazos de execução e duração da vigência por 24 (vinte e quatro) meses 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 das obrigações;
- 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;





SENADO FEDERAL

Advocacia

- 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 não cobre totalmente o custo determinado na precificação final dos serviços.** Nesse particular, o PRODASEN, no NUP 00100.109366/2025-81, relata a formalização de pedido de adendo para aprovação do *Comitê de Contratações* do montante total estimado para a contratação. Notícia O órgão técnico que, *conforme NUP 00100.096566/2025, foi criado pelo EPRD um adendo no SENiC solicitando o ajuste dos valores ao Comitê de Contratações.* Em todo caso, reputa-se prudente que se instrua o feito com a correspondente deliberação do colegiado responsável pela gestão do Plano de Contratações do Senado Federal.

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). Embora o DOD expresse em tópico próprio os “Riscos Relacionados ao Não Atendimento Pleno da Demanda” e a “Solicitação de Contratação” encaminhada à deliberação do Comitê de Contratações apresente “Versão Preliminar do Mapa de Risco” e também se possa extrair de alguns tópicos do DOD e do Termo de Referência informações que revelam sucintamente riscos advindos da não realização do certame ou da não conclusão a contento do objeto, **o TR carece de pormenorizar e/ou consolidar as situações adversas prospectadas pelo órgão técnico, inclusive aquelas apresentadas em sede preliminar quando do encaminhamento da demanda.**



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

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**

O Senado Federal usa, continuamente, BI - Business Intelligence desde 1998. A primeira onda veio com a criação dos Sistemas Arquimedes e Siga Brasil, utilizando a plataforma de criação de relatórios – query report – SAP BusinessObjects (BO), por meio da construção de datamarts e data warehouses (DW).

A segunda onda dos produtos de BI no Senado Federal surgiu com o advento das novas tecnologias de data discovery, que se mostraram muito mais eficientes na visualização e na descoberta da informação.

Com a adoção pelo Senado dessa nova tecnologia surgiu o Sistema Galileu, suportado pela plataforma QlikView para 400 usuários.

Uma terceira onda surgiu com novas necessidades das áreas clientes, com a adoção de uma plataforma analítica mais moderna e que permita a adoção de serviços baseados em self-service BI, por core e com capacidade para atender todos os usuários do Senado. Nesse sentido foram adquiridas, em 2021, as plataformas:

1 - Qlik Sense Enterprise Edition em licença perpétua por núcleos, sem limite de usuários.

2 - Qlik Analytics Platform (QAP) External Edition em licença perpétua por núcleos, sem limite de painéis.

Além disso, foram adquiridos serviços de mentoria para acelerar o aprendizado interno e ampliar a capacidade de entrega de soluções.

Essas novas tecnologias, adquiridas em 2021, elevaram a capacidade da organização de processar e entender seus dados à nível realmente superior. Elas colaboram para uma gestão mais eficiente, identificam tendências, comportamentos, oportunidades, gargalos, problemas, inconsistências e até mesmo desvios através da leitura dos dados dos processos e sistemas, colocando tudo isso à disposição dos usuários e permitindo criação de análises ad-hoc, tanto pontuais e individuais quanto permanentes e departamentais, com a





SENADO FEDERAL

Advocacia

publicação de painéis para a comunidade usuária, reduzindo a dependência da área de tecnologia.

A aquisição acima citada gerou o contrato CT 103/2021 com vigência até 07/10/2025. Dessa forma, dada a importância da plataforma para o Senado Federal e com o fim do contrato, se faz necessário avaliar a continuidade do uso dessas tecnologias de forma sustentável, com manutenção da atualização das plataformas, bem como a garantia de qualidade de disponibilidade para os usuários internos e externos.

(...)

Além disso, os projetos em andamento necessitam sempre de mentoria especializada e ampliação da capacidade de apoio aos usuários, mentoria em grupo e construção de soluções complexas e complementares.

No período do contrato atual o trabalho de mentoria especializada se mostrou bastante eficiente, com diversas entregas e atendimentos.

O órgão demandante apresentou o quantitativo de unidades de serviço (assegurando o suporte para os 12 núcleos licenciados da ferramenta, sem limites de usuários; e as 6000 horas de mentoria especializada) durante o período de 24 (vinte e quatro) meses de vigência, assegurando no TR:

1.2.2. Justificativa para a quantidade a ser contratada

1.2.2.1. O quantitativo previsto no termo de referência para a contratação de suporte técnico é baseado na quantidade e tipo de licenças contratadas para o período pretendido. O parque é composto de: licença Qlik Sense Enterprise Edition em licença perpétua por núcleos, sem limite de usuários. Licença de Qlik Analytics Platform (QAP) External Edition em licença perpétua por núcleos, sem limite de painéis.

1.2.2.2. O quantitativo previsto no termo de referência para a contratação de mentoria especializada, conforme análise empreendida por este Órgão Técnico demonstrado no ANEXO VI – Estudo do consumo de horas e necessidades da administração reflete a necessidade para o período pretendido, considerando o estoque estratégico de horas de mentoria para apoio da evolução dos sistemas Galileu e Galileu 2.0.

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





SENADO FEDERAL

Advocacia

data de sua assinatura, podendo ser prorrogado por igual período, até o limite de 48 (quarenta e oito) meses a critério das partes e mediante termo aditivo.

4.2.1.1. *Adoção do prazo de vigência acima de 12 meses é relevante para visibilidade dos projetos e produtos de longo prazo com o uso de mentoria e conforme a visibilidade do PDTI - Plano diretor de Tecnologia da Informação do Senado Federal, que também projeta 24 meses.*

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;

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



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

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), a experiência pretérita com o objeto, no âmbito do Contrato 103/2021, levou o órgão demandante a aprimorar os requisitos da nova contratação, destacando:

1.2.4.2. O contrato CT 103/2021 foi base para análise da quantidade e valores da nova contratação. Entretanto, o referido contrato foi realizado para um período de 12 meses, prorrogáveis. A contratação pretendida nesse instrumento será de 24 meses, prorrogáveis.

1.2.4.3. Conforme descrito no item 1.2.2, os valores das licenças de software não sofreram alterações, apenas ajuste no tempo do contrato. Porém, a quantidade de horas de mentoria passou para 3.000h/ano devido ao seu término prematuro no CT 103/2021.

Verifica-se que o prestador será remunerado por um preço determinado para os serviços contínuos prestados mensalmente (itens 1 e 2 do objeto) e consoante as horas de mentoria demandadas no mês para o item 3 do objeto, ajustando-se o pagamento mensal devido à aplicação do IMR e, em geral, a glosa dos valores devidos em função de eventuais penalidades aplicadas à contratada.

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 Sexta da minuta de contrato – Anexo 3 do edital).

Avaliando-se o teor do inciso IV do parágrafo Primeiro da Cláusula Sexta do instrumento contratual e as sanções descritas em cada um dos indicadores de avaliação 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





SENADO FEDERAL

Advocacia

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 00100.116044/2025-99).

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 uma vez que o objeto tem sua demanda detalhada e previsível. Os valores são anuais e definidos, na indústria de software, como um percentual em relação ao preço das licenças. A contratação define a liberação dos meios de acesso ao suporte técnico, sem limitação do número de chamados que podem ser atendidos.

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;

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 nº 123/2006 para Microempresas e Empresas de Pequeno Porte.





SENADO FEDERAL

Advocacia

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 o valor estimado da contratação, conforme o ANEXO II - Valor estimado da contratação ultrapassa o limite de R\$ 80.000,00 previsto para licitações exclusivas ou reserva de cota destinadas a ME/EPP.*

No tocante à preferência recair sobre ME's e EPP's sediadas local ou regionalmente, justificou-se no TR: *não se aplica o direito de preferência [...] pois o software em questão, objeto dos serviços previstos nesse Termo de Referência, bem como as suas atualizações, não são produzidos no Brasil.* Referido tratamento diferenciado encontra supedâneo na previsão do § 3º do art. 48 da LC nº 123/2006:

Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública:

(...)

§ 3º Os benefícios referidos no caput deste artigo poderão, justificadamente, estabelecer a prioridade de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente, até o limite de 10% (dez por cento) do melhor preço válido.

Considerando que o valor anual estimado para os grupos 1 e 2 do objeto do certame, de R\$ 782.957,52 (setecentos e oitenta e dois mil, novecentos e cinquenta e sete reais e cinquenta e dois centavos) e de R\$ 579.545,20 (quinhentos e setenta e nove mil, quinhentos e quarenta e cinco reais e vinte centavos), respectivamente, não superam a receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento da licitante como empresa de pequeno porte, atualmente no patamar de R\$ 4.800.000,00 (quatro milhões e oitocentos mil reais), deve ser observado o disposto no art. 4º da NLL, atraindo as disposições constantes dos artigos 42 a 49 da LC nº 123/2006, no que couber, *in verbis*:

Art. 4º Aplicam-se às licitações e contratos disciplinados por esta Lei as disposições constantes dos arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

§ 1º As disposições a que se refere o caput deste artigo não são aplicadas:

I - no caso de licitação para aquisição de bens ou contratação de serviços em geral, ao item cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte;

II - no caso de contratação de obras e serviços de engenharia, às licitações cujo valor estimado for superior à





SENADO FEDERAL

Advocacia

receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte.

§ 2º A obtenção de benefícios a que se refere o caput deste artigo fica limitada às microempresas e às empresas de pequeno porte que, no ano-calendário de realização da licitação, ainda não tenham celebrado contratos com a Administração Pública cujos valores somados extrapolem a receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte, devendo o órgão ou entidade exigir do licitante declaração de observância desse limite na licitação.

3º Nas contratações com prazo de vigência superior a 1 (um) ano, será considerado o valor anual do contrato na aplicação dos limites previstos nos §§ 1º e 2º deste artigo.

Resulta das disposições acima, o exame do teor dos artigos 42 a 49 da Lei Complementar nº 123/2006 para identificar quais regras incidentes às aquisições públicas são extensíveis ao presente certame.

Os artigos 42 e 43 da LC nº 123/2006, no que asseguram tratamento diferenciado quanto à documentação apresentada pelas ME's e EPP's, devem ser observados. A preferência de a contratação recair nas empresas desse porte em caso de empate de propostas, conforme estabelecem os artigos 44 e 45, deve ser observada. O disposto nos art. 46 e 47, que assegura tratamento diferenciado e simplificado a tais empresas nas contratações públicas, deve ser observado. 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, considerando as justificativas técnicas de que as *licenças de software são parte de uma única instalação completamente integrada e interdependente, devendo ser mantidas e atualizadas em conjunto. Além disso, as atividades de mentoria especializada no desenvolvimento e na migração de painéis levam em consideração a arquitetura intimamente definida para toda a solução, que em última instância, pode ser refeita e ajustada para atender critérios técnicos posteriores à sua instalação (vide item 2.5.1.1 do TR).* O artigo 48 foi afastado segundo a justificativa do PRODASEN, por não se tratar de produto nacional. O art. 49 da LC 123/2006 elenca as hipóteses em que o tratamento diferenciado e simplificado assegurado a tais empresas nas contratações públicas pode ser afastado. A instrução não revela elementos que guardem perfeita adequação ao disposto no mencionado artigo 49 do Estatuto das ME's e EPP's.

O art. 15 da Lei n.º 14.133/2021 estabelece *salvo vedação devidamente justificada no processo licitatório, pessoa jurídica poderá*

