



SENADO FEDERAL  
Advocacia  
Núcleo de Processos de Contratações

## PARECER Nº 762/2025 – NPCONT /ADVOSF

Processo Senado nº 00200.001938/2025-57

**EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. PRE-  
GÃO ELETRÔNICO. MENOR PREÇO GLOBAL.  
INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO.**

1. Contratação, via pregão eletrônico, destinada à aquisição de solução integrada para atualização tecnológica (upgrade) de software e hardware da impressora offset Manroland, modelo R708 3B, com serviços de instalação, configuração, suporte técnico e treinamento operacional e técnico para os colaboradores da Secretaria de Editoração e Publicações.
2. Evidências de situação de inexigibilidade de licitação. Necessidade de apresentação de justificativas ou modificação do procedimento.

---

### I. RELATÓRIO

Cuida-se de licitação, na modalidade pregão, formato eletrônico, pelo menor preço global, destinada à contratação de solução integrada para atualização tecnológica (upgrade) de software e hardware da impressora offset Manroland, modelo R708 3B, com serviços de instalação, configuração, suporte técnico e treinamento operacional e técnico para os colaboradores da Secretaria de Editoração e Publicações (SEGRAF) do Senado Federal.





SENADO FEDERAL  
Advocacia  
Núcleo de Processos de Contratações

O processo vem instruído, inicialmente, com o documento de formalização de demanda nº 0226/2024 em doc. nº 00100.017233/2025-80 e o Estudo Técnico Preliminar 91/2024 em doc. nº 00100.017234/2025-24.

Em doc. nº 00100.017235/2025-79 a solicitação de contratação nº 1878, indicando valor autorizado de R\$ 4.000.000,00 (quatro milhões de reais) com a versão preliminar do mapa de risco.

Em doc. nº 00100.017236/2025-13, Contratação nº 20250242 com o planejamento orçamentário do valor de R\$ 4.000.000,00 (quatro milhões de reais).

Em doc. nº 00100.156841/2025-17 novamente o documento de formalização de demanda nº 0226/2024, e novamente o Estudo Técnico Preliminar 91/2024 em doc. nº 00100.156842/2025-53.

Em doc. 00100.156843/2025-06 a solicitação de contratação nº 1878, com valor autorizado de R\$ 2.250.000,00 (dois milhões, duzentos e cinquenta mil reais), com versão preliminar do mapa de risco.

Em doc. nº 00100.156844/2025-42, Contratação nº 20250242 com o planejamento orçamentário do valor de R\$ 2.250.000,00 (dois milhões, duzentos e cinquenta mil reais).

A primeira versão do termo de referência consta em doc. nº 00100.162777/2025-03, com pesquisa de preço nos anexos.

Em doc. nº 00100.165717/2025-34 o Ofício nº 0485/2025-COCVAP/SADCON, solicitando providências do órgão técnico.

Em doc. 00100.167822/2025-16 a segunda versão do Termo de Referência, com as alterações mencionadas em doc. nº 00100.167825/2025-41, apresentando-se justificativa a respeito da pesquisa de preços.

Em doc. nº 00100.168519/2025-22, Ofício nº 0496/2025-COCVAP/SADCON ratificando a pesquisa de preços com validade de 180 (cento e oitenta) dias – 14/03/2026.





SENADO FEDERAL  
Advocacia  
Núcleo de Processos de Contratações

Em doc. 00100.175225/2025-57 a primeira versão da minuta de edital e contrato anexo, e em doc. nº 00100.175234/2025-48 o Ofício nº 719/2025 – COATC/SADCON encaminhando os autos para análise preliminar.

Em doc. nº 00100.178340/2025-83 a análise originária de processo e minuta de Edital por parte da Coordenação de Processamento Externo de Licitações – COPEL.

Em doc. nº 00100.178805/2025-04 o Ofício nº 738/2025 – COATC/SADCON com encaminhamento ao órgão técnico para visto da minuta de Edital.

Em doc. nº 00100.182863/2025-24 a última versão do termo de referência, com a manifestação do órgão técnico em doc. nº 00100.182864/2025-79.

Em doc. nº 00100.186120/2025-23 a última versão da minuta de Edital e Contrato anexo.

Por meio do Ofício nº 764/2025 – COATC/SADCON<sup>1</sup>, vêm os autos à esta Advocacia do Senado Federal para análise jurídica, informando que a juntada aos autos da Portaria da Diretoria-Geral por meio da qual foram designados os agentes de contratação e a equipe de apoio, será feita pela COPEL, quando da análise definitiva do processo, preliminarmente à publicação do certame licitatório, bem como que as autorizações e aprovações pendentes serão concretizadas quando do encaminhamento dos autos para aprovação da minuta de edital pela Senhora Diretora-Geral.

É o relatório.

---

## II. FUNDAMENTAÇÃO

Este parecer é elaborado em observância ao disposto no art. 53, *caput* e §4º, da Lei nº 14.133/2021 c/c art. 22 do ADG nº 14/2022, que determina, ao término da fase preparatória, que o processo licitatório seja encaminhado ao órgão de assessoramento jurídico para controle prévio de legalidade, a quem compete,

---

<sup>1</sup> Doc. nº 00100.186129/2025-34.





SENADO FEDERAL  
Advocacia  
Núcleo de Processos de Contratações

ainda, o controle prévio de legalidade das contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e seus respectivos termos aditivos.

Conforme introduzido, pretende-se por meio da modalidade pregão, formato eletrônico, pelo menor preço global, viabilizar a contratação de solução integrada para atualização tecnológica (upgrade) de software e hardware da impressora offset Manroland, modelo R708 3B, com serviços de instalação, configuração, suporte técnico e treinamento operacional e técnico para os colaboradores da Secretaria de Editoração e Publicações (SEGRAF) do Senado Federal.

Considerando as informações constantes da última versão do Termo de Referência<sup>2</sup> que subjaz a presente proposta de licitação e futura contratação, 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.

Quanto à modalidade escolhida, o uso do pregão em licitações deverá estar afeto apenas à aquisição de bens e serviços comuns. Com efeito, na forma do art. 29 da Lei nº 14.133/2021, o pregão será 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, não se aplicando 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 da NLLC.

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.

---

<sup>2</sup> Doc. nº 00100.182863/2025-24.





SENADO FEDERAL  
Advocacia  
Núcleo de Processos de Contratações

Consta do TR no item 1.1. como objeto a “contratação de solução integrada para atualização tecnológica (upgrade) de software e hardware da impressora offset Manroland, modelo R708 3B, número de série 31702 B, utilizada na Secretaria de Editoração e Publicações (SEGRAF). A solução abrange um conjunto fechado de hardware e software, incluindo o software IntegrationPilot Plus 2.0, compatíveis exclusivamente com o modelo da impressora instalada. Adicionalmente, a contratação engloba os serviços de instalação, configuração, suporte técnico e treinamento operacional e técnico para os colaboradores da SEGRAF”.

No item 2.2., como justificativa para a modalidade de licitação, prevê-se:

#### 2.2. Modalidade de licitação

Durante a elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP), a SEGRAF sugeriu a adoção do processo de inexigibilidade, considerando a criticidade de compatibilidade da solução integrada de softwares, hardwares e serviços. No entanto, após a apresentação da proposta e no decorrer da construção deste Termo de Referência, a gestão consultou a fabricante quanto à possibilidade de comprovação dos preços praticados no mercado brasileiro para atualizações semelhantes. A empresa infelizmente informou que isso não seria viável, uma vez que cada equipamento exige um nível específico de customização, o que impacta diretamente no valor da proposta conforme o projeto e desenvolvimento. Diante dessa limitação, a gestão entende ser mais adequado adotar a modalidade Pregão Eletrônico, uma vez que os padrões de desempenho e qualidade da solução podem ser objetivamente definidos no edital, com base em especificações técnicas usuais no mercado. Tal entendimento está em conformidade com o disposto no art. 6º, incisos XIII e XLI, e no art. 29 da Lei nº 14.133/2021, bem como no art. 1º, caput e §1º, e no art. 3º do Decreto nº 10.024/2019.





SENADO FEDERAL  
Advocacia  
Núcleo de Processos de Contratações

Chama atenção o fato de se pretender atualização tecnológica de impressora da marca Manroland, além de suporte técnico específico. Subentende-se, *a priori*, que o serviço somente poderia ser prestado por representante exclusivo, o que não apenas ensejaria a inviabilidade de competição, mas o descabimento do pregão.

Há, nos autos, declaração<sup>3</sup> expressa com seguinte teor:

Declaramos a quem possa interessar que a firma manroland do Brasil Serviços Ltda., inscrita no CNPJ 10.825.907/0001-43, com sede à Rua das Figueiras, 474, CEP 09080-370 Santo André – SP, é a representante exclusiva no Brasil dos produtos da empresa manroland sheetfed GmbH, D-63075 Offenbach e responsável pelos serviços de assistência técnica.

Em fl. 35 do doc. nº 00100.156842/2025-53 há outra declaração de similar teor, e, embora desatualizadas, levam a crer que somente uma empresa pode fornecer o serviço a que se pretende contratar.

Não só. A pesquisa de preços produzida não logrou êxito em apresentar 3 (três) amostras de preços para todos os itens, bem como inclusão de uma amostra advinda de fonte pública, conforme salientado no Ofício nº 0485/2025-COCVAP/SADCON<sup>4</sup>.

Em resposta, por meio de manifestação de doc. nº 00100.167825/2025-41, a SEGRAF apresentou a seguinte justificativa:

“Não foi possível obter 3 preços, tampouco uma fonte pública, pois a atualização precisa ser parametrizada para a nossa máquina. Assim, é baixíssima a quantidade de empresas com capacidade para executar tal serviço. Acreditamos que a Rolan será a única empresa a participar do pregão, por ser a fabricante do equipamento. Durante a etapa de pesquisa

<sup>3</sup> Doc. nº 00100.017234/2025-24 (pag. 24)

<sup>4</sup> Doc. nº 00100.165717/2025-34.





SENADO FEDERAL  
Advocacia  
Núcleo de Processos de Contratações

de preços, consultamos dezenas de empresas e obtivemos só negativas, com exceção da Roland 700 (comprovações em anexo)."

---

Pelo que se informa nos autos, portanto, está-se diante de uma inviabilidade de competição, uma vez que só uma empresa pode fornecer o objeto contratado, o que sugere o procedimento de inexigibilidade de licitação, sob pena de se incorrer em gastos desnecessários.

Isso afeta o próprio cabimento do Pregão, na hipótese, pois, muito embora o objeto tenha sido descrito de forma objetiva no Edital, na prática não resta claro se é, de fato, um bem e serviço comum. Para Rafel Oliveira<sup>5</sup>:

O conceito (indeterminado) de "bem ou serviço comum" possui as seguintes características básicas: disponibilidade no mercado (o objeto é encontrado facilmente no mercado), padronização (predeterminação, de modo objetivo e uniforme, da qualidade e dos atributos essenciais do bem ou do serviço) e casuísmo moderado (a qualidade "comum" deve ser verificada em cada caso concreto e não em termos abstratos)

---

Conforme consta nos autos processuais, o serviço prestado é único, tanto que a própria empresa não conseguiu precificar sem uma análise aprofundada. Isso pode significar o afastamento da natureza comum do objeto, impedindo a utilização do pregão.

Outrossim, verifica-se que a COPEL, em sua primeira recomendação constante da Análise Originária de Processo e Minuta de Edital, consignou que "considerando a informação prestada pelo órgão técnico no NUP 00100.167825/2025-41, no sentido de que talvez a fabricante do equipamento a ser mantido seja a única participante do futuro certame, questiona-se o órgão técnico se não seria o caso de instruir a contratação mediante inexigibilidade, nos termos do art. 74, caput, e/ou inciso I, da Lei nº 14.133/2021", conforme se

---

<sup>5</sup> Licitações e contratos administrativos: teoria e prática / Rafael Carvalho Rezende Oliveira. - 14. ed., rev., atual. e ampl. - Rio de Janeiro : Forense, 2025, p. 89.





SENADO FEDERAL  
Advocacia  
Núcleo de Processos de Contratações

observa no doc. nº 00100.178340/2025-83. Ressalta-se, ademais, que a SEGRAF respondeu, por meio do doc. nº 00100.182864/2025-79, que “não é prudente realizar a contratação via inexigibilidade, pois a empresa informou que não tem como comprovar valores praticados. Assim, a opção pela licitação é uma forma mais segura de realizar a contratação”.

**Diante de todo o exposto, recomenda-se que caso o órgão insista em realizar o procedimento licitatório, justifique comprovadamente que há possibilidade de competição, do contrário, recomenda-se proceder à contratação via inexigibilidade, tendo em vista que é pressuposto da inexigibilidade a impossibilidade de competição.**

Ademais, será possível perceber, no decorrer deste parecer, que as justificativas apresentadas no TR coadunam com a hipótese que de que somente uma empresa será capaz de satisfazer o objeto contratual.

**De todo modo, com o intuito de conferir maior celeridade ao trâmite processual, dá-se prosseguimento à análise do feito. Destaca-se, contudo, que as recomendações sobre o certame só precisarão ser atendidas na remota hipótese de não contratação direta por inexigibilidade.**

Acerca da não adoção do Sistema de Registro de Preços, impende observar que o órgão técnico justificou a escolha com base no item 2.3 do TR, conforme segue:

2.3 Adoção do Sistema de Registro de Preços – SRP

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

2.3.2 A não adoção do sistema de registro de preços se deve ao não enquadramento nas hipóteses previstas no Decreto nº 11.462/2023. Tendo em vista tratar-se de compra eventual, de pouca quantidade, o modelo de SRP não é possível ou apropriado para esse tipo de contratação.







SENADO FEDERAL  
Advocacia  
Núcleo de Processos de Contratações

Assim, atendido o disposto no inciso III do artigo 7º do Anexo III do ADG nº 14/2022.

Quanto aos critérios de julgamento e adjudicação adotados (menor preço global), por sua vez, observa-se terem sido apresentadas justificativas para as respectivas escolhas (itens 2.4 e 2.5 do TR). Nesse sentido, leia-se:

#### 2.4 Critério de julgamento da contratação

2.4.1 A SEGRAF sugere adotar 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, considerando tratar-se da aquisição de uma solução integrada de software e hardware para R708, passível de avaliação objetiva quanto ao cumprimento das exigências técnicas, sem a necessidade de ponderação subjetiva de outros fatores, permitindo a seleção da proposta mais vantajosa com base no menor dispêndio de recursos. Além disso, não existem preços tabelados para o objeto, nem será fixado o valor da contratação, não sendo cabível a aplicação do critério “maior desconto”."

#### 2.5 Critério de adjudicação da contratação

2.5.1 A SEGRAF solicita que seja adotado o critério de adjudicação global, tendo em vista a natureza da solução, que requer compatibilidade e operação integrada de todos os seus componentes (hardware, software, instalação e treinamento). Um eventual parcelamento da solução entre fornecedores distintos poderia gerar conflitos de interesses e aumentar os riscos de paralisação ou funcionamento precário, pois a integração entre o software, o hardware da central de comando e a impressora Manroland é crucial. A divisão inviabilizaria a entrega da solução completa e funcional, comprometendo a eficácia das melhorias planejadas.





SENADO FEDERAL  
Advocacia  
Núcleo de Processos de Contratações

2.5.2 Por se tratar de uma solução personalizada de serviço crítico dentro da SEGRAF, um eventual parcelamento da Atualização de Software e Hardware da R708 entre fornecedores distintos pode gerar conflitos de compatibilidade e responsabilidade, aumentando os riscos de paralisação do serviço. O principal foco de risco está na integração entre os novos componentes de hardware (computadores, interfaces) e o novo software (IntegrationPilot Plus 2.0), e a sua compatibilidade com a impressora Manroland R708. Conforme justificado no Termo de Referência, a solução original do fabricante é composta por um pacote de "itens que são complementares, interdependentes e não intercambiáveis". Se o hardware e o software fossem fornecidos por empresas distintas, haveria um risco elevado de que, em caso de falhas de integração, cada empresa se eximisse da responsabilidade, atribuindo o problema ao componente da outra. Para evitar disputas técnicas e garantir uma responsabilidade unificada pela solução completa, indica-se a adjudicação por preço global.

Sendo assim, tem-se por formalmente justificada a adjudicação por menor preço global, de acordo com o teor da Súmula nº 247 do Tribunal de Contas da União<sup>6</sup>.

Reputam-se também atendidas as exigências contidas nos incisos IV e V do caput do art. 7º e a exceção estabelecida pelo § 6º do mesmo artigo, do Anexo III, do ADG nº 14/2022.

A justificativa para a contratação também consta de forma detalhada e suficiente no Termo de Referência (item 1.2 do TR), em obediência ao inciso II do art. 18 da Lei nº 14.133/2021.

---

<sup>6</sup> Súmula nº 247 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.





SENADO FEDERAL  
Advocacia  
Núcleo de Processos de Contratações

A pesquisa de preços foi consolidada na Planilha de Estimativa de Despesas<sup>7</sup>, com justificativas em doc. nº 00100.167825/2025-41, a qual foi ratificada pela COCVAP<sup>8</sup> com validade de 180 (cento e oitenta) dias – 14/03/2026 (doc. nº 00100.168519/2025-22), atendendo, assim, o disposto no art. 18 do ADG nº 14/2022.

Registre-se que o valor total geral estimado na Planilha de Estimativa de Despesas foi de R\$ 2.307.368,42 (dois milhões, trezentos e sete mil, trezentos e sessenta e oito reais e quarenta e dois centavos), valor superior ao autorizado de R\$ 2.250.000,00 (dois milhões, duzentos e cinquenta mil reais), porém dentro da margem de 25%, não sendo exigido adendo à solicitação de contratação.

**Registre-se que, na forma do item 2.7. do TR, vedou-se a subcontratação parcial do objeto, porém sem qualquer justificativa, item que merece reparos.**

A respeito do tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas (ME's) e empresas de pequeno porte (EPP's), o item 2.8.1 do Termo de Referência veda o tratamento diferenciado previsto no art. 48 da Lei Complementar nº 123/2006, sob a seguinte justificativa:

2.8 Tratamento diferenciado a Microempresas e Empresas de Pequeno Porte – ME/EPP

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 devido à capacidade financeira, do risco de inadimplência e da complexidade e especialização da solução do objeto, bem como a impossibilidade de que os fabricantes possam participar diretamente.

**A justificativa se encontra genérica, pelo que se recomenda o seu reforço.**

<sup>7</sup> Doc. nº 00100.162777/2025-03-1 (ANEXO: 001).

<sup>8</sup> Doc. nº 00100.168519/2025-22.





SENADO FEDERAL  
Advocacia  
Núcleo de Processos de Contratações

Destaca-se que o órgão técnico discorreu sobre a não participação de consórcios de empresas no item 2.6 do TR:

2.6 Participação ou não de consórcios de empresas

2.6.1 A participação de consórcios no certame que se originará do presente Termo de Referência não será permitida, em razão de que a complexidade e o vulto do objeto não limitarem a participação de fornecedores aptos a executar o objeto. O potencial fornecedor dispõe 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 da contratação pretendida. Nesse caso, a possibilidade de participação de consórcios poderia limitar a competitividade do certame, uma vez que se admitiria que empresas se associem e não disputem individualmente o objeto da licitação.

Com relação às exigências de qualificação técnica, o item 3.2.2 do TR prevê a obrigatoriedade de apresentação de atestado de capacidade técnica pelas licitantes, nos seguintes termos:

3.2 Capacidade Técnica

3.2.1 Não será exigida a comprovação de registro ou inscrição na entidade profissional competente, uma vez que o objeto do presente Termo de Referência não contempla a execução de atividades cujo exercício é exclusivo de determinada profissão, por força legal.

3.2.2 Será obrigatória a apresentação de atestado de capacidade técnica pela Contratada, porquanto o objeto da presente contratação apresenta especificidades técnicas que requerem a comprovação de qualificação técnica. A impressora Manroland R708 e os componentes da solução proposta (hardware e software) têm relação de total interdependência e complementaridade de funcionamento, exigindo originalidade, compatibilidade, conhecimentos técnicos bem específicos e treinamento





SENADO FEDERAL  
Advocacia  
Núcleo de Processos de Contratações

adequado para sua operação, manutenção e configuração. Portanto, deverá a licitante apresentar:

3.2.2.1.1 Atestado(s) de Capacidade Técnica, emitido(s) por pessoa jurídica de direito público ou privado, declarando que a licitante já forneceu, de forma satisfatória, serviços que tenham compatibilidade e/ou similaridade com o objeto licitado.

3.2.2.1.2 Quanto às características, considera-se compatível e/ou similar a execução de serviço de atualização tecnológica envolvendo software e hardware em impressoras Manroland da série 700 ou superior, não necessariamente com as exatas especificações de execução estabelecidas no Anexo I deste TR.

3.2.2.1.3 Declaração de que disporá, por ocasião da assinatura do contrato proveniente desta licitação, de pelo menos 1 (um) profissional com certificação válida em atualização de software, hardware, instalação, operação, manutenção ou área correlata do maquinário gráfico automatizado ofertado em sua proposta, emitido pela fabricante do equipamento.

3.2.2.1.4 A exigência de experiência técnica específica com o modelo R 708 3B ou a série 700 da fabricante Manroland decorre da necessidade de compatibilidade total e validada entre os componentes da solução contratada e o equipamento existente no parque gráfico da SEGRAF, utilizado há quase duas décadas. O equipamento possui alto valor de mercado e está em excelente estado de conservação, com vida produtiva estimada em pelo menos mais uma quinzena de anos, devido à manutenção contínua. O histórico institucional demonstrou que a ausência de exigência de certificação ou experiência específica em licitações anteriores resultou em falhas operacionais e interrupções prolongadas.

3.2.2.1.5 Termo de Vistoria ou Declaração de Dispensa de Vistoria, observado o disposto nos subitens 3.2, 3.3 e 3.4 deste edital.

3.2.3 Não será exigida a prova de atendimento de requisitos previstos em lei especial. Não há requisitos estabelecidos em lei especial que regulem





SENADO FEDERAL  
Advocacia  
Núcleo de Processos de Contratações

a prestação do objeto e exijam a comprovação de capacidade específica por parte da licitante.

3.2.4 As exigências supracitadas são estabelecidas em estrita conformidade com os princípios da Lei nº 14.133/2021, notadamente o art. 67, e são indispensáveis para garantir a segurança e a eficácia da execução contratual, pelos seguintes motivos:

3.2.4.1 Alta Especificidade e Criticidade do Objeto: A contratação não se trata de mero fornecimento de peças, mas de uma complexa atualização tecnológica em um ativo de produção de alto valor. O objeto consiste em um "conjunto fechado de soluções compatíveis exclusivamente com o modelo da impressora instalada" e requer um nível de customização que impacta diretamente a solução. Envolve a substituição de um sistema computacional obsoleto (baseado em DOS) por uma plataforma moderna (Windows), cuja operação demanda conhecimento técnico profundo e especializado para evitar danos irreversíveis ao equipamento ou paradas de produção prolongadas.

3.2.4.2 Risco Tecnológico e de Integração: A solução contempla a instalação, parametrização e integração de módulos de software de automação (IntegrationPilot Plus 2.0, PressRoomMonitor) que gerenciam todo o fluxo produtivo, desde a pré-impressão (arquivos CIP3/PPF) até a geração de relatórios. Uma instalação inadequada por profissionais não certificados pelo fabricante pode comprometer toda a funcionalidade do sistema, resultando na não obtenção dos resultados esperados com a contratação.

3.2.4.3 Garantia de Execução e Suporte: A certificação emitida diretamente pelo fabricante é a única garantia de que o profissional detém o conhecimento atualizado e homologado sobre os procedimentos técnicos, ferramentas e softwares específicos do equipamento. Isso assegura que os serviços serão executados conforme os padrões de fábrica, mitigando riscos de falhas e garantindo a perfeita operação da impressora após a atualização, que possui vida útil acima de 10 anos.





SENADO FEDERAL  
Advocacia  
Núcleo de Processos de Contratações

3.2.5 Fundamentação Legal: Em atendimento ao disposto no art. 18, IX, da Lei nº 14.133/2021, bem como no art. 8º, §5º, do Anexo III do ADG nº 14/2022, a definição dos requisitos mínimos para qualificação técnica visa assegurar a seleção de fornecedores aptos a cumprir o objeto da contratação, garantindo eficiência, qualidade e segurança na execução.

3.2.6 Dimensão Qualitativa dos Requisitos: Os requisitos mínimos estabelecidos para a comprovação de capacidade técnica, por meio de atestados, baseiam-se na complexidade, especificidades e riscos envolvidos na execução do objeto. Essas exigências foram definidas considerando: Experiência específica: Necessidade de comprovação de execução de serviços ou fornecimento de bens similares, em condições técnicas equivalentes, para garantir a capacidade de atendimento ao escopo. Qualidade técnica: Garantia de que o fornecedor possui histórico comprovado de entrega com padrões técnicos adequados.

3.2.7 Dimensão Temporal dos Requisitos: A exigência de experiência em um período determinado considera: Atualidade da experiência: Garantir que o fornecedor possui experiência recente e relevante, compatível com as práticas atuais do mercado e com as exigências tecnológicas do objeto. Viabilidade de comprovação: O período estipulado foi definido de forma a permitir ampla participação de potenciais interessados, evitando critérios excessivamente restritivos.

3.2.8 Proporcionalidade e Justificativa Específica: Os requisitos mínimos foram fixados em observância aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, com base em: Relação direta com o objeto: Todos os critérios exigidos estão diretamente vinculados à garantia de cumprimento adequado do contrato. Prevenção de riscos: As exigências são necessárias para evitar falhas na execução ou fornecimento. Consulta ao mercado: Análise prévia de condições de mercado para assegurar que as exigências não restringem indevidamente a competitividade.

A respeito das exigências e suas justificativas, não cabe a este órgão jurídico tecer análise técnica, entendendo-se que restam devidamente justificados.





SENADO FEDERAL  
Advocacia  
Núcleo de Processos de Contratações

**Reitera-se, no entanto, a recomendação de repensar a viabilidade de competição, uma vez que os parâmetros técnicos parecem indicar, em reforço ao já mencionado, que somente uma empresa será capaz de executar o objeto pretendido.**

Em relação à definição das exigências de qualificação econômico-financeira, em observância ao teor dos artigos 69 e 70, ambos da Lei nº 14.133/2021, o Termo de Referência prevê os seguintes requisitos:

### 3.2.9 Qualificação econômico-financeira

3.2.9.1 Certidão Negativa de Falência, expedida pelo distribuidor da sede da pessoa jurídica;

3.2.9.2 Balanço patrimonial do último exercício social, já exigível e apresentado na forma da lei ou de regulamentação da Receita Federal do Brasil em caso de escrituração contábil digital, extraído do Livro Diário, vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios, que comprove: a.1) que a licitante possui patrimônio líquido igual ou superior a 10% (dez por cento) do valor de sua proposta; ou, alternativamente, a.2) que a licitante possui todos os seguintes índices contábeis maiores que 1 (um): a.2.1) Liquidez Geral (LG) =  $(\text{Ativo Circulante} + \text{Realizável a Longo Prazo}) / (\text{Passivo Circulante} + \text{Passivo Não Circulante})$ ; a.2.2) Solvência Geral (SG) =  $(\text{Ativo Total}) / (\text{Passivo Circulante} + \text{Passivo Não Circulante})$ ; e a.2.3) Liquidez Corrente (LC) =  $(\text{Ativo Circulante}) / (\text{Passivo Circulante})$ .

b) Certidão Negativa de Falência e Recuperação Judicial, expedida pelo distribuidor da sede da pessoa jurídica.

A justificativa da inclusão do texto dá-se pela própria exigência legal. A SEGRAF, assim, está seguindo estritamente o dispositivo da NLL, em consonância com os modelos de texto estipulados na minuta padrão. O dispositivo legal, por sua vez, prevê em seu art. 69 a exigência da qualificação econômico-financeira prevista no TR e que a contratação em tela não atende aos requisitos de dispensa previstos no inciso III do art. 70 da Lei 14.133/2021, a saber: "Art. 70. A documentação referida neste Capítulo poderá ser: I - apresentada em original, por cópia ou por







SENADO FEDERAL  
Advocacia  
Núcleo de Processos de Contratações

qualquer outro meio expressamente admitido pela Administração; II - substituída por registro cadastral emitido por órgão ou entidade pública, desde que previsto no edital e que o registro tenha sido feito em obediência ao disposto nesta Lei; II - dispensada, total ou parcialmente, nas contratações para entrega imediata, nas contratações em valores inferiores a 1/4 (um quarto) do limite para dispensa de licitação para compras em geral e nas contratações de produto para pesquisa e desenvolvimento até o valor de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais)."

3.2.10 As exigências de qualificação econômico-financeira acima são razoáveis, uma vez que visam demonstrar a aptidão econômica da licitante para cumprir as obrigações decorrentes do futuro contrato, atendem o disposto no art. 69 da Lei 14.133/2021 e, ainda, a contratação não se encaixa em nenhuma das hipóteses de dispensa previstas no art. 70, III, da Lei 14.133/2021.

O instrumento convocatório sob análise reproduz as exigências, estando em conformidade com as disposições legais que regem a matéria e compatível com o objeto da contratação pleiteada, não representando restrição à competitividade, **valendo destacar que o TR menciona certidão negativa de recuperação judicial, o que destoa da lei, pelo que se recomenda sua retirada.**

O item 3.1 do TR trata da necessidade de vistoria de maneira regular e em consonância com as orientações desta Advocacia feitas no Parecer nº 90/2024-ADVOSF (Processo nº 00200.000165/2024-19, doc. nº 00100.018955/2024-71) .

O item 11 do Termo de Referência prevê o pagamento em única parcela após o recebimento definitivo. Entretanto a descrição do item 1.3 evidencia um serviço de suporte técnico que se estenderá por dois anos. **Dessa forma, o pagamento em momento único representaria um adiantamento que só pode ser admitido nas hipóteses do art. 145, §1º da Lei nº 14.133/2021. Ou as justificativas são apresentadas ou o pagamento de tal serviço deverá ser**





SENADO FEDERAL  
Advocacia  
Núcleo de Processos de Contratações

**feito mensalmente. E, em qualquer hipótese, destaca-se a necessidade de estender a vigência contratual por toda a duração de tal serviço.**

No item 13 do Termo de Referência prevê-se, justificadamente, a necessidade de garantia contratual no importe de 4,75% do valor contratado, o que é refletido na cláusula nona da minuta contratual.

Com relação ao mapa de riscos, a sua versão preliminar consta junto à Solicitação de contratação nº 1878<sup>9</sup>, não se encontrando a versão definitiva, sem registro de atualização ou de justificativa formal para a ausência dessa providência.

Conforme dispõe a Lei nº 14.133/2021 (art. 18, X) e o ADG nº 14/2022 do Senado (art. 9º, §2º, VII e art. 15), o processo licitatório deve conter mapa de riscos em versão preliminar na fase de solicitação de contratação, devendo este ser atualizado, quando couber, ao final da elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico. Dessa forma, **recomenda-se sanar a lacuna mediante a juntada do mapa de riscos atualizado pelo órgão técnico ou, alternativamente, justificar nos autos a não pertinência de atualização**, em conformidade com o art. 15 do ADG nº 14/2022.

Há a necessidade de que os autos sejam instruídos com a cópia da Portaria da Diretoria-Geral por meio da qual foram designados os agentes de contratação do Senado Federal e a respectiva equipe de apoio, atentando-se ao que preceitua o art. 29 do ADG nº 14/2022.

Sanadas as questões acima, **restará pendente 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.

<sup>9</sup> Doc. nº 00100.156843/2025-06.





SENADO FEDERAL  
Advocacia  
Núcleo de Processos de Contratações

Por fim, com as ressalvas realizadas no decorrer deste parecer, o instrumento convocatório e a minuta contratual anexa se encontram adequados.

A minuta de edital<sup>10</sup>, no que tange à parte procedimental do certame, está em conformidade com a legislação de regência, com as orientações desta Advocacia relacionadas a casos similares, ao passo que segue o padrão adotado pelo Senado Federal para licitações do gênero.

No que concerne à minuta contratual, tem-se que seu conteúdo, além de corresponder ao teor do Termo de Referência que lhe serve de base, está em conformidade com a legislação de regência e com as orientações desta Advocacia relacionadas a casos similares, em conformidade, portanto, com o padrão adotado pelo Senado Federal para contratações do gênero, ressalvadas as adaptações que serão necessárias em função desta manifestação.

---

### III. CONCLUSÃO

Em conclusão, atendidas as recomendações constantes deste parecer, **em negrito**, entende-se pela regularidade jurídica do procedimento.

Brasília, em 17 de outubro de 2025.

**Diogo Rossi de Almeida | OAB DF 79922**  
Advogado do Senado

Documento assinado eletronicamente

---

<sup>10</sup> Doc. nº 00100.186120/2025-23.





SENADO FEDERAL  
Advocacia  
Núcleo de Processos de Contratações

## Ref. PARECER Nº 762/2025 – NPCONT /ADVOSF

Processo Senado nº 00200.001938/2025-57

**De acordo.** Ao Advogado-Geral Adjunto de Contratações do Senado Federal.

Brasília, em 17 de outubro de 2025.

**Felipe de Paula Lyra** | OAB DF 76.533  
Advogado do Senado  
Coordenador do NPCONT  
Documento assinado eletronicamente

20  
de  
20

**Aprovo.** Junte-se ao processo em epígrafe e encaminhe-se à COATC/SADCON para conhecimento e adoção das providências pertinentes.

Brasília, em 17 de outubro de 2025.

**Daniel Victor de Araújo Simões** | OAB DF 31.499  
Advogado-Geral Adjunto de Contratações  
Documento assinado eletronicamente

