



SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

PARECER Nº 750/2025 – NPCONT /ADVOSF

Processo Senado nº 00200.011887/2025-71

EMENTA: CONSULTA JURÍDICA. DIREITO ADMINISTRATIVO. PREGÃO ELETRÔNICO. MENOR PREÇO GLOBAL. APROVAÇÃO COM RECOMENDAÇÕES.

1. Atendidas as recomendações, é regular o procedimento de contratação, via pregão eletrônico, de empresa especializada para o fornecimento de solução de alta disponibilidade de Next Generation Firewall da Fortinet, incluindo serviços de assistência técnica com garantia de funcionamento, atualização de assinaturas de proteção e suporte técnico local e remoto, por 60 (sessenta) meses, para a Secretaria de Tecnologia da Informação do Senado Federal.

I. RELATÓRIO

Cuida-se de licitação, na modalidade pregão, em formato eletrônico, pelo menor preço global, para contratação de empresa especializada para o fornecimento de solução de alta disponibilidade de Next Generation Firewall da Fortinet, incluindo os serviços de assistência técnica com garantia de funcionamento, atualização de assinaturas de proteção e suporte técnico local e remoto, por 60 (sessenta) meses, para a Secretaria de Tecnologia da Informação do Senado Federal.





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

O processo vem instruído com o documento de formalização de demanda nº 0166/2025 em doc. nº 00100.118283/2025-83 e o Estudo Técnico Preliminar 29/2025 em doc. nº 00100.118284/2025-28.

Em doc. nº 00100.118285/2025-72 a solicitação de contratação nº 2018, indicando valor autorizado de R\$ 11.000.000,00 (onze milhões de reais) com a versão preliminar do mapa de risco.

Em doc. nº 00100.118286/2025-17, contratação nº 20260133 com o planejamento orçamentário do valor de R\$ 11.000.000,00 (onze milhões de reais).

A primeira versão do termo de referência consta em doc. 00100.138791/2025-88.

Em doc. nº 00100.154888/2025-38 e anexos a pesquisa de preços, e em doc. nº 00100.154915/2025-72 o referente Ofício nº 67/2025 – PRDSTI/SACTI.

Em doc. nº 00100.157224/2025-21 a segunda versão do Termo de Referência.

Em doc. nº 00100.157230/2025-88 o Despacho nº 0011/2025 – COINTI/SESIER em manifestação acerca das estimativas de preços coletadas na pesquisa de preços.

Em doc. nº 00100.160495/2025-63 o Ofício. n. 0466/2025-COCVAP/SADCON pedindo complementações ao órgão técnico, cuja resposta segue por meio do Despacho nº 0012/2025 – COINTI/SESIER em doc. nº 00100.161796/2025-12.

Em doc. nº 00100.161626/2025-20 a segunda versão do Estudo Técnico Preliminar, e em doc. nº 00100.161635/2025-11 a terceira versão do Termo de Referência.

Em doc. nº 00100.164636/2025-17 o Ofício. n. 0480/2025-COCVAP/SADCON ratificando a pesquisa de preços executada pelo órgão técnico, com validade de 180 (cento e oitenta) dias – 08/03/2026.

Em doc. nº 00100.172576/2025-14 a primeira versão da minuta de Edital e Contrato.





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

Em doc. nº 00100.172588/2025-31 o Ofício nº 705/2025 – COATC/SADCON encaminhando os autos à Coordenação de Processamento Externo de Licitações para análise preliminar, e em doc. nº 00100.175223/2025-68 a respectiva análise originária de processo e minuta de Edital por meio dessa coordenação.

Em doc. nº 00100.176364/2025-06 a última versão do Termo de Referência, e em doc. nº 00100.176380/2025-91 o Despacho nº 0015/2025 – COINTI/SESIER encaminhando esclarecimentos à Coordenação de Apoio Técnico a Contratações.

Em doc. nº 00100.181119/2025-11 a última versão da minuta de Edital e Contrato.

Por meio do Ofício nº 747/2025 – COATC/SADCON¹, 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, 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.

¹ Doc. nº 00100.181133/2025-14.





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

Conforme introduzido, pretende-se por meio da modalidade pregão, formato eletrônico, pelo menor preço global, viabilizar a contratação de empresa especializada para o fornecimento de solução de alta disponibilidade de Next Generation Firewall da Fortinet, incluindo os serviços de assistência técnica com garantia de funcionamento, atualização de assinaturas de proteção e suporte técnico local e remoto, por 60 (sessenta) meses, para a Secretaria de Tecnologia da Informação do Senado Federal.

Considerando as informações constantes da última versão do Termo de Referência² 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 desta Lei.

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.

Consta do TR no item 1.1. como objeto a "*contratação de empresa especializada para o fornecimento de solução de alta disponibilidade de Next Generation Firewall da Fortinet, incluindo os serviços de assistência técnica com*

² Doc. nº 00100.176364/2025-06.





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

garantia de funcionamento, atualização de assinaturas de proteção e suporte técnico local e remoto, por 60 (sessenta) meses".

No item 2.2.1. justifica-se que 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 Edital³, por sua vez, reitera no item 1.1 o objeto descrito no TR, detalhando, no anexo 2, as especificações técnicas dos objetos pretendidos e, nesse sentido, verifica-se que a Administração descreveu todos de modo objetivo, estabelecendo o padrão de qualidade por ela desejado em linha com as especificações usuais de mercado para os objetos desejados.

Assim, entende-se que o objeto especificado na minuta de edital se encaixa na definição de *"bens ou serviços comuns"*, o que autoriza o uso da modalidade pregão para licitação do objeto.

Vale mencionar que, na forma do art. 29 da Lei nº 14.133/2021, é mandatória a adoção do pregão nesse caso, sendo preferencial sob a forma eletrônica, nos termos do § 2º do art. 17 da Lei. Logo, **correta** a adoção do pregão em formato eletrônico na licitação em tela.

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. Considerando que o objeto é previsível, tendo sido previamente quantificado de forma a atender à demanda e, além disso, a especificação do mesmo é customizada para as necessidades do Senado Federal, não

³ Doc. nº 00100.181119/2025-11.





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

somente na sua porção técnica, mas também na parte relacionada à dinâmica da interação entre o Senado Federal e a contratada, não sendo um objeto disponível no mercado, mas sim resultante de uma série de adequações efetuadas pelas licitantes para atender às demandas contratuais, não será utilizado o Sistema de Registro de Preços na presente contratação.

2.3.1.1. Como citado no item acima, o objeto é fruto de uma série de adaptações técnicas e de gestão para se adequar à necessidade do Senado Federal. A título de exemplo e demonstração, este documento prevê a necessidade de se manter a solução de NGFW do Senado Federal por pelo menos 3 meses, que se trata de um objeto de fornecedor específico e adaptado ao cenário da referida Casa Legislativa, o que torna uma futura ata de registro de preços inviável para outros órgãos que não sejam o Senado Federal, pois a solução de NGFW possui critérios específicos adaptados ao contexto tecnológico da organização. Também é possível definir objetivamente os quantitativos necessários ao atendimento da demanda do Senado Federal, estando descrito o que será exatamente consumido.

6
de
24

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. 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





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

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

Será adotado o critério de adjudicação global, tendo em vista tratar-se de uma solução integrada e interdependente composta por equipamentos de comunicação de dados de propósito específico e dotada de elementos de hardware e software específicos oriundos de um mesmo fabricante. Diante do exposto, constatou-se os seguintes critérios técnicos que justificam o agrupamento dos itens em um único grupo:

Critérios técnicos: As licenças informadas nos itens II a VI são fornecidas pela Fortinet, cada uma possuindo um part number específico definido pela referida fabricante. Salienta-se que tais licenças devem necessariamente estar vinculadas à solução de alta disponibilidade de NGFW (item I), pois têm o intuito de provisionar diversos serviços (descritos no Anexo I) que estarão embarcados na solução do item I. Portanto, apesar de estarem separados por itens devido a uma melhor precificação de mercado, tais licenças são interdependentes tecnicamente do item I e funcionam em conjunto com a solução de NGFW. Além disso, todos os critérios de atendimento, suporte e garantia devem ser unificados para todos os itens do objeto, devido à interdependência citada.

Diante do exposto, seguem os itens abaixo:

- Item I: Solução de alta disponibilidade de Next Generation Firewall – parcela única
- Item II: Enterprise Protection (IPS, AI-based Inline Malware Prevention, Inline CASB Database, DLP, App Control, Adv Malware Protection, URL/DNS/Video Filtering, Anti-spam, Attack Surface Security, Converter Svc, FortiCare Premium) – 60 meses – parcela única





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

- Item III: FortiAuthenticator-VM 24x7 FortiCare Contract (1 - 25.100 USERS) – 60 meses – parcela única
- Item IV: FortiAnalyzer-VM – Support, 24x7 FortiCare Contract (for 1-101 GB/Day of Logs) – 60 meses – parcela única
- Item V: FortiManager-VM – 24x7 FortiCare Contract (1 - 110 devices/Virtual Domains) – 60 meses – parcela única
- Item VI: FortiClient VPN/ZTNA On-Premise Subscription for 2.000 endpoints, com licenciamento FortiCare Premium – 60 meses – parcela única

Todos os itens deverão ser prestados pelo mesmo fornecedor, sendo a contratação adjudicada para a proposta que apresentar o menor preço global, independentemente dos valores individuais de seus itens.

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 União⁴.

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.

A pesquisa de preços foi consolidada na Planilha de Estimativa de Despesas⁵, a qual foi realizada dentro do parâmetro normativo estabelecido,

⁴ 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.

⁵ Doc. nº 00100.154888/2025-38.





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

conforme ratificação aposta pela COCVAP⁶ com validade de 180 (cento e oitenta) dias (08/03/2026), 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\$ 12.919.827,15 (doze milhões, novecentos e dezenove mil, oitocentos e vinte e sete reais e quinze centavos), valor superior ao autorizado de 11.000.000,00 (onze milhões de reais), porém dentro da margem de 25%, não sendo exigido adendo à solicitação de contratação.

Por outro lado, na forma do item 2.7. do TR, vedou-se a subcontratação sob a seguinte justificativa:

2.7. Previsão de subcontratação parcial do objeto

2.7.1. Considerando que o fornecimento de equipamentos e serviços de garantia de funcionamento desses equipamentos representa a maior parcela do objeto a ser licitado e que, para tanto, cada empresa interessada deverá estar habilitada tecnicamente na sua totalidade, a subcontratação não será admitida. Os itens contratados não podem ser subdivididos e devem ser prestados integralmente pelo licitante adjudicado após o Pregão.

A respeito do tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas (ME's) e empresas de pequeno porte (EPP's), o item 2.8 do Termo de Referência veda o tratamento diferenciado previsto no art. 48 da Lei Complementar nº 123/2006, sob a justificativa da indivisibilidade e do valor, conforme segue:

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.

⁶ Doc. nº 00100.164636/2025-17.





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

2.8.2. Em que pese haver item com valor estimado acima de R\$ 80.000,00, seu objeto não é a aquisição de bens de natureza divisível, pois os itens referentes ao grupo único não podem ser contratados separadamente, sendo parte indivisível da solução (aquisição da solução, instalação, suporte e treinamento).

O item 7.1 do Edital, por sua vez, prevê que “Não se aplicam à presente licitação disposições constantes dos arts. 42 a 48 da Lei nº Complementar nº 123/2006”. Nesse caso, importa observar a redação do art. 4º da NLL:

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 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. [g.n]





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

Resta claro que, ainda que o art. 48 da LC 123/2006 seja inaplicável por razão técnica justificada, **os demais benefícios, embora vedados pelo Edital, seriam aplicáveis ao presente procedimento, se considerado o valor anual da contratação, o que precisa ser observado.**

Destaca-se que o órgão técnico discorreu sobre a não participação de consórcios de empresas no item 2.6 do TR, visto que pode vir a limitar a competitividade do certame:

2.6. Participação ou não de consórcios de empresas

2.6.1. A complexidade e o vulto do objeto não limitam a participação de fornecedores aptos a executar o objeto. Os potenciais fornecedores, 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 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.

11
de
24

Com relação às exigências de qualificação técnica, o item 3.1.2 do TR prevê a obrigatoriedade de apresentação de atestado de capacidade técnica pelas licitantes, nos seguintes termos:

3.1.2. Será obrigatória a apresentação de atestado de capacidade técnica pelas licitantes.

3.1.2.1. Portanto, deverá a licitante apresentar:

3.1.2.1.1. Atestado(s) de capacidade técnica, emitido(s) por pessoa jurídica de direito público ou privado, declarando que a licitante prestou, a contento, por período não inferior a 12 (doze) meses consecutivos, serviços de fornecimento e instalação de solução de alta disponibilidade de NGFW; e que executou, por período não inferior a 12 (doze) meses





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

consecutivos, serviços de suporte técnico, manutenção e atualização/revisão/correção de programas em solução de alta disponibilidade de NGFW. Os referidos atestados se fazem necessários, em suma, devido aos níveis de serviço exigidos, bem como à infraestrutura necessária para a sistemática de controle prevista na prestação de serviços para os itens. Diante disso, é de suma importância que a empresa possua tais serviços prestados há pelo menos 12 meses, comprovando que possui as competências e experiências necessárias para atender o Senado Federal de forma eficiente e de acordo com os diversos requisitos exigidos, visto que tais serviços serão utilizados para desempenhar atividade de crítica importância no âmbito da Casa Legislativa.

a) Quanto às características, entende-se por similar o equipamento referenciado no portfólio do fabricante como Firewall com, no mínimo, 10 (dez) portas 10/25 Gbps SFP+/SFP28 e 2 (duas) portas 40/100 Gbps QSFP+/QSFP28, dotado de funcionalidades de roteamento IP (IPv4 e IPv6), roteamento BGP (IPv4, IPv6), IPSEC e OSPF, com um Firewall Throughput de no mínimo 100 Gbps, não necessariamente com as exatas especificações dos modelos mencionados no Anexo I – Capítulo 1.2.1 – Especificações Técnicas – Solução de Alta Disponibilidade de Next Generation Firewall.

b) Salienta-se que a referência de similaridade acima não possui identidade com o objeto; portanto, tais requisitos estão aquém dos exigidos nesta licitação e contemplam diversos equipamentos e soluções similares de mercado. Diante do exposto, tal exigência é imprescindível à certeza da boa execução do objeto, pois, devido à criticidade que o objeto desempenha no âmbito do Senado Federal, como citado no item 3.1.2.1.1, bem como por se tratar de equipamento e solução de elevada complexidade técnica, é necessário que a empresa fornecedora da solução de NGFW tenha experiência e histórico no fornecimento de equipamentos com características similares ao que está sendo licitado.





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

c) Para a comprovação do quantitativo do lapso temporal será admitido o somatório de até dois atestados, desde que vinculados a contratos cuja duração seja de, no mínimo, 1 (um) ano.

O Edital reflete as exigências no item 11.3.1. A respeito das exigências e suas justificativas, não cabe a este órgão jurídico tecer análise técnica. No entanto, é válido ressaltar que a exigência do específico prazo mínimo de 12 (doze) meses de prestação anterior pode vir a ser impugnado, uma vez que tem potencial de afetar a competitividade.

Nesse ponto, o inciso XXI do art. 37 da CF/88 somente admite *"as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações"*⁷.

Não se ignora o fato de que há justificativa para exigência de experiência anterior, no entanto **recomenda-se reavaliar se o prazo de 12 (doze) meses é mesmo indispensável, reforçando a justificativa nesse sentido.**

No mais, os quantitativos técnicos apresentados precisam respeitar o que determina o art. 8º, § 5º, do Anexo III do ADG nº 14/2022:

§ 5º A fundamentação da capacidade técnica operacional necessária, se for o caso, deve conter os seguintes elementos:

- I - indicação justificada das parcelas de maior relevância técnica e de valor significativo;
- II - justificativa para a fixação de padrões de desempenho mínimos;
- III - justificativa para a fixação de quantitativos mínimos a serem comprovados pelos atestados, observado o limite de 50% do objeto a ser contratado;

⁷ XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

IV - justificativa para a vedação de somatório de atestados, quando for o caso.

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:

3.1.3. Qualificação econômico-financeira

3.1.3.1. Certidão Negativa de Falência expedida pelo distribuidor da sede da pessoa jurídica.

3.1.3.2. 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) = $(\text{Ativo Circulante}) / (\text{Passivo Circulante})$.

3.1.3.3. 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 ao disposto no art. 69 da Lei nº 14.133/2021 e, ainda, a contratação não se encaixa em nenhuma das hipóteses de dispensa previstas no art. 70, III, da Lei nº 14.133/2021.





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

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.

No item 14 do Termo de Referência prevê-se, justificadamente, a necessidade de garantia contratual no importe de 5% do valor global do contrato:

14. Garantia contratual

14.1. Será exigida a garantia contratual prevista no art. 96 da Lei nº 14.133/2021 para a presente contratação, pois a contratação pretendida não se encaixa em quaisquer das hipóteses previstas no §2º do art. 18 do Anexo III do Ato da Diretoria-Geral nº 14/2022.

14.2. A garantia deverá ser prestada no percentual de 5% (cinco por cento) do valor global do contrato decorrente deste TR.

14.3. A garantia será liberada após a execução plena deste contrato, no prazo de até 5 (cinco) dias úteis, de acordo com a legislação em vigor, conforme discriminado abaixo:

I – Para o item referente à solução de alta disponibilidade de Next Generation Firewall (Item 1), após o recebimento definitivo do objeto do referido item;

II – Para os demais itens, após o término da vigência do contrato.

14.4. O referido percentual se justifica com base na gravidade e extensão dos prejuízos a serem eventualmente causados ao Senado em caso de descumprimento contratual e nos possíveis impactos nas atividades vitais do Senado Federal no caso de indisponibilidade total ou parcial da solução de Next Generation Firewall, sopesando, portanto, os riscos do objeto da contratação a serem cobertos com a garantia contratual.

Tal exigência é refletida na cláusula décima da minuta contratual anexa ao Edital.





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

A propósito, verifica-se que, embora o objeto da contratação envolva uma parte de fornecimento de equipamentos, o núcleo econômico da avença é a prestação de serviços continuados de suporte e atualização por 60 meses, caracterizando contrato híbrido, porém com predominância de natureza continuada.

Nessa hipótese, nos termos do art. 98, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021, a garantia contratual deve ser calculada sobre o valor correspondente a um exercício anual, e não sobre o valor global do contrato. **Recomenda-se, portanto, a adequação do Termo de Referência e da minuta de Contrato para ajustar a base de cálculo da garantia ao valor anual.**

Ademais, **o parágrafo décimo desta cláusula décima da minuta contratual, relativamente à retenção, só deve ser mantido em caso de pagamento mensal.**

Ainda nesse sentido, tanto o termo de referência quanto o edital e a minuta contratual parecem indicar o pagamento em parcela única, vinculando-o à entrega inicial da solução, sem disciplina específica para os serviços prestados durante os exercícios subsequentes.

Tal previsão mostra-se incompatível com o planejamento orçamentário⁸, que distribui os dispêndios por exercício, e com os arts. 104 e 145 da Lei nº 14.133/2021, que impõem correlação entre execução física e financeira, vedando o pagamento antecipado.

Assim, **recomenda-se ajustar o edital e a minuta contratual, de modo a prever: i. o pagamento da parcela relativa ao fornecimento apenas após o recebimento definitivo do bem; e ii. o pagamento dos serviços continuados de forma parcelada, anual ou mensal, conforme a execução e a aplicação do**

⁸ Doc. nº 00100.118286/2025-17.





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

IMR, bem como o planejamento orçamentário aprovado, ou que se justifique na forma do § 1º do art. 145 da Lei nº 14.133/2021⁹.

Ainda nesse tema, importa ressaltar que consta expressamente no Termo de Referência a adoção de IMR (instrumento de medição de resultado):

11. Previsão de adoção de instrumento de medição de resultado.

A CONTRATADA deverá informar os meios para a abertura de chamado técnico, preferencialmente por intermédio de número de telefone de contato ou site na Internet.

a) Sem prejuízo do sistema de controle da CONTRATADA, o SENADO efetuará registro do chamado em seu sistema de controle para contabilidade dos tempos de atendimento e solução de problemas.

11.2. A Contratada deverá prestar os serviços definidos neste Termo de Referência de acordo com os níveis de serviço abaixo especificados, estando sujeita à multa prevista no item 10.2 em caso de descumprimento.

11.3. Os níveis de serviço apresentados têm como função definir os indicadores de acompanhamento da qualidade dos serviços prestados durante a contratação.

11.4. Os indicadores a seguir definem os parâmetros a serem observados no cumprimento do contrato e serão contados a partir das solicitações de prestação de suporte técnico e manutenção, devendo cumprir os prazos definidos a seguir.

11.5. Durante o período do contrato, a Contratada deverá atender às requisições do Senado Federal, feitas por meio do PRODASEN, em qualquer horário, respeitando as condições e os índices aqui descritos.

11.5.1. Os índices serão contados a partir das solicitações de atendimento e deverão cumprir os prazos definidos a seguir.

⁹ § 1º A antecipação de pagamento somente será permitida se propiciar sensível economia de recursos ou se representar condição indispensável para a obtenção do bem ou para a prestação do serviço, hipótese que deverá ser previamente justificada no processo licitatório e expressamente prevista no edital de licitação ou instrumento formal de contratação direta.





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

11.5.2. Serão considerados, para efeitos dos níveis exigidos:

a) Prazo de Solução Definitiva: tempo decorrido entre a solicitação efetuada pela Equipe Técnica do PRODASEN à Contratada e a efetiva recolocação dos serviços em seu pleno estado de funcionamento e operação normais.

b) A contagem do Prazo de Solução Definitiva de cada solicitação será iniciada a partir do recebimento da notificação pela CONTRATADA, encerrando-se no momento da comunicação pela Contratada de pleno atendimento à solicitação, acompanhado do respectivo aceite pela Equipe Técnica do PRODASEN.

(...)

SEVERIDADE CRÍTICA: esse nível de severidade é aplicado em emergências ou problemas críticos, caracterizado pela existência de ambiente paralisado.

SEVERIDADE ALTA: esse nível de severidade é aplicado em situações de alto impacto, incluindo os casos de degradação severa de desempenho da solução.

SEVERIDADE MÉDIA: esse nível de severidade é aplicado em situações de baixo impacto ou de problemas que se apresentam de forma intermitente.

SEVERIDADE BAIXA: esse nível de severidade é aplicado em situações de dúvidas técnicas em relação ao uso ou à implementação da solução.

11.5.3. Os atendimentos às solicitações de severidade crítica ou alta deverão ser realizados nas instalações do Senado Federal (on-site) e não poderão ser interrompidos até o completo restabelecimento dos serviços, mesmo que se estendam por períodos noturnos, sábados, domingos e feriados. Tais situações não implicarão custos adicionais ao Senado Federal.

11.5.4. Os atendimentos às solicitações de severidade média poderão ser realizados remotamente ou nas instalações do Senado Federal (on-site), conforme o caso, e não poderão ser interrompidos até o completo restabelecimento dos serviços, mesmo que se estendam por períodos





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

noturnos, sábados, domingos e feriados. Tais situações não implicarão custos adicionais ao Senado Federal.

11.5.5. Os atendimentos às solicitações de severidade baixa poderão ser realizados remotamente em horário comercial, de segunda a sexta-feira, das 08h30 às 18h30, horário de Brasília. Caso seja necessário o atendimento nas instalações do Senado Federal (on-site), tal situação não implicará custos adicionais ao Senado Federal.

11.5.6. A interrupção do atendimento de uma solicitação, de quaisquer das severidades, por parte da Contratada sem prévia autorização da Equipe Técnica do Senado Federal poderá ensejar a aplicação das penalidades previstas no Contrato.

11.5.7. Concluído o atendimento, a Contratada comunicará o fato à Equipe Técnica do PRODASEN e solicitará autorização para o fechamento do chamado. Caso o PRODASEN não confirme o pleno atendimento da solicitação, o chamado permanecerá aberto até que seja efetivamente atendido. Nesse caso, a Equipe Técnica fornecerá as pendências relativas à solicitação em aberto.

11.5.8. O PRODASEN encaminhará formalmente à Contratada, quando da reunião de apresentação inicial, relação nominal da Equipe Técnica do PRODASEN autorizada a abrir e fechar solicitações de suporte técnico.

11.5.9. Todas as solicitações de atendimento serão registradas pelo Fiscal do Contrato e pela Contratada, para acompanhamento e controle da execução do Contrato.

11.5.10. A Contratada apresentará um Relatório de Atendimento, contendo datas e horas de chamada, de início e de término do atendimento, descrição da necessidade de atendimento, as providências adotadas e toda e qualquer informação pertinente ao chamado.

11.5.11. O Relatório de Atendimento deverá ser assinado pelo técnico da Contratada e pelo responsável pela solicitação de manutenção.

11.5.12. Ao término de cada atendimento, deverá ser entregue uma cópia do Relatório de Atendimento ao técnico responsável pela solicitação de manutenção.





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

11.5.13. Até o quinto dia útil de cada mês, a Contratada deverá apresentar um Relatório Mensal de Atendimentos, contendo os dados de todas as solicitações de atendimento relativas ao mês anterior.

11.5.14. O Relatório Mensal de Atendimentos não necessita ser apresentado caso não existam solicitações de atendimento no mês anterior.

11.5.15. Mensalmente, será analisado o andamento das atividades contratadas, verificando e confrontando o Relatório Mensal de Atendimentos, elaborado e entregue pela Contratada com base em seus próprios registros e anotações, com os registros da Ferramenta de Monitoração da Rede Local do Senado Federal e do Sistema de Registro de Ocorrências da Rede Local do Senado Federal.

11.5.16. Havendo alguma pendência técnica, será solicitada à Contratada do Serviço a devida correção em até 5 (cinco) dias úteis, sem prejuízo de eventuais penalidades que venham a ser aplicadas, previstas no capítulo 10 deste documento.

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.

No entanto, em análise ao item transcrito, verifica-se que não constam métricas objetivas de desempenho, mas sim informações relativas ao regime de execução do contrato. Mais do que isso: essa sistemática é incompatível com o pagamento em parcela única. Dessa forma, **recomenda-se utilizar o IMR somente se forem previstos pagamentos periódicos e com métricas objetivas a serem alcançadas, do contrário, que se retire a previsão.**





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

A respeito da vigência do contrato, outrossim, materializada na cláusula décima quarta da minuta contratual, disciplina o prazo inicial de 60 meses para os itens 2 a 6:

O presente contrato terá as seguintes vigências:

I – Para os itens 2 a 6, a vigência será de 60 (sessenta) meses consecutivos, a contar da data de sua celebração, podendo ser prorrogado por iguais períodos, até o limite de 120 (cento e vinte) meses, a critério das partes e mediante termo aditivo, observado o disposto nos artigos 106 e 107 da Lei nº 14.133/2021.

II – Para o Item 1, a vigência será de 12 (doze) meses consecutivos, contados da data do termo de recebimento definitivo do item 1 nos termos do Parágrafo no Parágrafo Vigésimo Quinto da Cláusula Quarta, vedada a prorrogação.

Contudo, é preciso que se observe a redação do inciso I do art. 106 da NLL, no sentido de que **é preciso justificar a vantajosidade em celebrar um contrato com mais de um exercício de duração¹⁰**.

Ademais, menciona-se que a vigência de 60 (sessenta) meses consecutivos será contada a partir da data da celebração do contrato. No entanto, na forma do art. 113 da NLL:

Art. 113. O contrato firmado sob o regime de fornecimento e prestação de serviço associado terá sua vigência máxima definida pela soma do prazo relativo ao fornecimento inicial ou à entrega da obra com o prazo relativo ao serviço de operação e manutenção, este limitado a 5 (cinco)

¹⁰ Art. 106. A Administração poderá celebrar contratos com prazo de até 5 (cinco) anos nas hipóteses de serviços e fornecimentos contínuos, observadas as seguintes diretrizes: I - a autoridade competente do órgão ou entidade contratante deverá atestar a maior vantagem econômica vislumbrada em razão da contratação plurianual.





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

anos contados da data de recebimento do objeto inicial, autorizada a prorrogação na forma do art. 107 desta Lei.

É preciso, portanto, que se ajuste a vigência para que passe a contar da data de recebimento do objeto inicial.

Com relação ao mapa de riscos, a sua versão preliminar consta junto à Solicitação de contratação nº 2018¹¹, 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.

¹¹ Doc. nº 00100.118285/2025-72.





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 edital¹², 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.

III. CONCLUSÃO

Em conclusão, atendidas as recomendações constantes deste parecer, **em negrito**, entende-se pela regularidade jurídica do procedimento, que pode ser considerada apta à aprovação pela autoridade competente, sem necessidade de retorno a esta Advocacia.

Brasília, em 14 de outubro de 2025.

Diogo Rossi de Almeida | OAB DF 79922
Advogado do Senado

Documento assinado eletronicamente

¹² Doc. nº 00100.181119/2025-11.





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

Ref. PARECER Nº 750/2025 – **NPCONT** /ADVOSF

Processo Senado nº 00200.011887/2025-71

De acordo. Ao Advogado-Geral Adjunto de Contratações.

Brasília, em 14 de outubro de 2025.

Rafael Rodrigues da Cunha Paiva | OAB DF 35.154
Advogado do Senado
Coordenador do NPCONT

Documento assinado eletronicamente

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

Brasília, em 14 de outubro de 2025.

Daniel Victor de Araújo Simões | OAB DF 31.499
Advogado do Senado
Advogado-Geral Adjunto de Contratações

Documento assinado eletronicamente

24
de
24

