

**SENADO FEDERAL**

Advocacia

PARECER Nº 310/2025-ADVOSF

Processo nº 00200.021724/2024-16

Minuta de edital de licitação na modalidade pregão eletrônico. Menor preço por item. contratação de empresa para subscrição de licença para software Zoom Corporate. Análise jurídica. Recomendações.

Trata-se de processo administrativo encaminhado a esta Advocacia para análise da regularidade jurídica do procedimento para “contratação de empresa para subscrição de licença para software Zoom Corporate”, a ser realizado por intermédio de licitação, na modalidade pregão eletrônico, do tipo menor preço por item (minuta de edital consubstanciada no doc. nº 00100.069366/2025-31).

A fim de instruir o referido pedido foi elaborado o documento necessário à formalização da demanda (doc. nº 00100.223453/2024-60).

O Estudo Técnico Preliminar para a presente contratação foi dispensado pelo Comitê de Contratações, com base no previsto no § 2º do art. 3º do Anexo II do ADG nº 14/2022 (doc. nº 00100.223455/2024-59).

Na Solicitação de Contratação nº 1.908 (doc. nº 00100.223455/2024-59), consta a estimativa de despesas no valor de R\$ R\$ 44.770,00 (quarenta e quatro mil e setecentos e setenta reais) e o mapa de riscos preliminar.



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

O planejamento orçamentário consta do documento nº 00100.223456/2024-01.

O Ofício nº 0450/2024-SADCON informa que a Solicitação de Contratação nº 1.908 foi aprovada pelo Comitê de Contratações (doc. nº 00100.223457/2024-48).

A pesquisa de preços e a Planilha de Estimativa de Despesas foram dispostas no documento nº 00100.012343/2025-55. O valor estimado da contratação foi de R\$ 64.750,00 (sessenta e quatro mil e setecentos e cinquenta reais).

Primeira versão do Termo de Referência e do Mapa de Riscos constam do documento nº 00100.022607/2025-89.

Os autos foram encaminhados à Coordenação de Controle e Validação de Processos – COCVAP, que ratificou a pesquisa de preços com validade até 17 de agosto de 2025 (doc. nº 00100.028164/2025-30).

Em seguida, foi apresentada a primeira versão da minuta de edital (doc. nº 00100.027941/2025-29).

Antes de submeter a minuta à análise do órgão solicitante, os autos foram encaminhados à Coordenação de Processamento Externo de Licitações – COPEL (doc. nº 00100.034640/2025-51), que recomendou a realização de esclarecimentos em relação a ajustes ao TR e à minuta de edital (doc. nº 00100.040741/2025-61).

Ofício nº 176/2025-COATC/SADCON, encaminhando os autos ao órgão técnico para visto da minuta de edital, bem como para



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

manifestação quanto às sugestões feitas pela COPEL e adequações do Termo de Referência (doc. nº 00100.041181/2025-62).

Nova versão do Termo de Referência (doc. nº 00100.058579/2025-38)

Despacho nº 12/2025-SEAATE, da Secretaria de Tecnologia da Informação – Prodasen, com resposta ao documento nº 00100.041181/2025-62 (doc. nº 00100.059248/2025-15).

Ofício nº 249/2025 – COATC/SADCON, solicitando complementação de informações do Órgão Técnico (doc. nº 00100.063082/2025-31).

Apresentação da versão final do Termo de Referência (doc. nº 00100.064709/2025-71).

Despacho nº 15/2025-SEAATE, complementando as informações solicitadas no documento nº 00100.063082/2025-31 (doc. nº 00100.066777/2025-75). Em anexo ao documento consta a ata da 8ª reunião de 2024 do Comitê de Contratações onde consta a dispensa do ETP (docs. nºs 00100.229406/2024-20-1 e 00100.066777/2025-75-2).

Por fim, elaborou-se a versão final da minuta de edital (doc. nº 00100.069366/2025-31), ora encaminhada à ADVOSF para realização da necessária análise jurídica (doc. nº 00100.069367/2025-86).

É o relatório.

Primordialmente, cumpre destacar que a este órgão jurídico compete a análise restrita à legalidade do processo, não podendo se



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

imiscuir em questões atinentes ao âmbito da discricionariedade do Senado Federal. Feita a necessária digressão, volvemo-nos à análise do caso.

Como se sabe, o pregão não era disciplinado pela Lei nº 8.666/1993. Sua instituição enquanto modalidade licitatória somente ocorreu por ocasião da Medida Provisória nº 2.026/2000, posteriormente convertida na Lei nº 10.520/2002. Com o advento da Lei nº 14.133/2021, no entanto, o pregão passou a integrar o rol de modalidades licitatórias previstas na Lei de Licitações¹.

Segundo previsão contida no art. 6º, inciso XLI, da mencionada lei, tal modalidade se destina à *“aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto”*, sendo sua utilização obrigatória para objetos de tal natureza. Complementarmente, o inciso XIII do mencionado art. 6º define bens e serviços comuns como *“aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado”* – repetindo, portanto, o conceito consagrado no art. 1º da antiga Lei do Pregão (Lei nº 10.520/2002).

Salienta-se, ainda, que o art. 29 da Lei nº 14.133/2021 prevê a inaplicabilidade do pregão *“às contratações de serviços técnicos*

¹ Nesse sentido, dispõe o art. 28 da mencionada lei:

Art. 28. São modalidades de licitação:

I - pregão;

II - concorrência;

III - concurso;

IV - leilão;

V - diálogo competitivo.

§ 1º Além das modalidades referidas no caput deste artigo, a Administração pode servir-se dos procedimentos auxiliares previstos no art. 78 desta Lei.

§ 2º É vedada a criação de outras modalidades de licitação ou, ainda, a combinação daquelas referidas no caput deste artigo.



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

especializados de natureza predominantemente intelectual”, bem como às obras e aos serviços especiais de engenharia.

Analizando a minuta de edital acostada aos autos (doc. nº 00100.069366/2025-31), observa-se que o objeto a ser contratado consiste na “*contratação de empresa para subscrição de licença para software Zoom Corporate*”. No Anexo 2 – Especificações Técnicas da referida minuta verifica-se que a Administração descreveu o objeto da licitação de modo objetivo, estabelecendo o padrão de qualidade por ela desejado.

Assim, entende-se que o objeto especificado na minuta de edital se encaixa na definição legal de “*bens e serviços comuns*”, sendo o pregão a modalidade adequada a ser adotada na licitação pretendida. Ademais, considerando-se que o art. 17, § 2º, da Lei nº 14.133/2021² tornou preferencial a utilização da forma eletrônica nas licitações, considera-se correta a sua adoção no presente caso.

Quanto à não adoção do Sistema de Registro de Preços, por sua vez, cabe registrar que tal escolha foi devidamente justificada no item 2.3 do Termo de Referência (doc. nº 00100.064709/2025-71), atendendo ao disposto no art. 7º, inciso III, do Anexo III ao ADG nº 14/2022³:

2.3.2. A não adoção do Sistema de Registro de Preços se dá em virtude do bem não ter suas entregas parceladas, não possuir necessidade de contratações frequentes, não

² Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:

...

§ 2º 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.

³ Art. 7º O capítulo da “forma de contratação” deverá conter, no mínimo, as seguintes seções:

...

III - indicação justificada da adoção ou não do Sistema de Registro de Preços – SRP;



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

ser remunerado por unidade de medida ou em regime de tarefa, não ser para atendimento de mais de um órgão ou entidade, ou então a programas de governo, e tem seu quantitativo previamente conhecido.

De igual modo, em atenção ao disposto nos incisos IV e V do mencionado art. 7^o⁴, anota-se a existência de justificativa por parte do órgão técnico quanto à escolha dos critérios de julgamento e adjudicação (**menor preço por item**) nos itens 2.4 e 2.5 do TR (doc. nº 00100.064709/2025-71):

2.4. Critério de julgamento da contratação

Será adotado o critério de julgamento o '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. 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

2.5.1. Será adotado como critério de adjudicação "por item", tendo em vista a existência de um único item a ser licitado e este critério estar de acordo com a Súmula nº 247 do Tribunal de Contas da União c/c art. 40, inciso V, alínea "b", e § 3º; e art. 47, inciso II, e §1º, da Lei nº 14.133/2021.

⁴ IV - indicação justificada do critério de julgamento da contratação;
V - indicação justificada do critério de adjudicação da contratação;



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Ademais, observa-se que tal escolha guarda consonância com o disposto na Súmula nº 247 do Tribunal de Contas da União, que assim dispõe:

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.

Já no que toca aos benefícios concedidos às microempresas e empresas de pequeno porte, reputamos acertada a aplicação do tratamento diferenciado previsto no art. 48 da Lei Complementar nº 123/2006 para Microempresas e Empresas de Pequeno Porte em razão do valor (item 2.8 do TR – doc. nº 00100.064709/2025-71):

2.8.1. Será aplicável o tratamento diferenciado previsto no art. 48 da Lei Complementar nº 123/2006 para Microempresas e Empresas de Pequeno Porte.

2.8.2. Não há óbice à aplicação do art. 48, inciso I, da Lei Complementar nº 123/2006, de tal sorte que, para os itens/grupos cujo valor estimado se encontre abaixo de R\$ 80.000,00, a licitação poderá ser exclusiva para microempresas e empresas de pequeno porte.

Registra-se, ainda, a existência de manifestação do órgão técnico pela impossibilidade de participação de consórcio de empresas



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

(item 2.6 do TR – doc. nº 00100.064709/2025-71), em atenção à exigência contida no art. 7º, inciso VI, do Anexo III ao ADG nº 14/2022⁵:

2.6. Participação ou não de consórcios de empresas

2.6.1. Não se aplica, considerando tratar-se de uma contratação de baixa complexidade e baixo vulto. 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 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.

No item 3.2 do TR foi apresentada justificativa para a dispensa de comprovação de capacidade técnica em atenção à exigência contida no art. 8º, inciso II, do Anexo III ao ADG nº 14/2022⁶:

3.2.1. Não será obrigatória a apresentação de atestado de capacidade técnica, porquanto o objeto da presente contratação não apresenta complexidade nem graus mais elevados de aperfeiçoamento que requeiram a comprovação de qualificação técnica.

No que toca ao texto da **minuta** de edital apresentada (doc. 00100.069366/2025-31), ratifica-se a redação do item 11.3.1.2., em linha com o entendimento do Parecer nº 465/2024-ADVOSF, no sentido de suprimir a exigência da certidão negativa de recuperação judicial.

Em relação a exigência da apresentação do balanço patrimonial, prevista no item 11.3.1.1., recomenda-se que seja **mantida** a

⁵ VI - indicação justificada da possibilidade de participação ou não de consórcios de empresas;

⁶ II - indicação justificada da capacidade técnica a ser exigida do fornecedor;



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

exigência, com base no art. 70, III, da Lei nº 14.133/2021⁷ c/c o Decreto nº 12.343/2024.

Adiante, para assinatura do contrato, consta a seguinte disposição:

16.2. Por ocasião da assinatura do contrato, verificar-se-á por meio do SICAF e de outros meios se a licitante vencedora mantém as condições de habilitação e, ainda, se atende ao disposto no §4º do art. 91 da Lei nº 14.133/2021.

Como observado no Parecer nº 801/2024-ADVOSF, a Lei nº 10.522/2002 foi alterada para determinar a obrigatoriedade da consulta prévia ao **CADIN** para a celebração de contratos e outros instrumentos de desembolso.

Art. 6º É obrigatória a consulta prévia ao Cadin, pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, direta e indireta, para:

I - realização de operações de crédito que envolvam a utilização de recursos públicos;

II - concessão de incentivos fiscais e financeiros;

III - celebração de convênios, acordos, ajustes ou contratos que envolvam desembolso, a qualquer título, de recursos públicos, e respectivos aditamentos. [...]

Art. 6º-A. A existência de registro no Cadin, quando da consulta prévia de que trata o art. 6º, constitui fator impeditivo para a realização de qualquer dos atos previstos nos incisos I, II e III do caput do art. 6º. (Incluído pela Lei nº 14.973, de 2024)

⁷ Art. 70. A documentação referida neste Capítulo poderá ser:
(...)

III - 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).



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Por isso, recomenda-se a adoção da seguinte redação:

15.2. Por ocasião da assinatura do contrato, verificar-se-á por meio do SICAF e de outros meios se a licitante vencedora mantém as condições de habilitação e, ainda, se atende ao disposto no § 4º do art. 91 da Lei nº 14.133/2021 e aos arts. 6º e 6º-A da Lei nº 10.522/2002.

Quanto aos demais aspectos da minuta, verifica-se que o teor da redação guarda consonância com a legislação de regência.

Quanto aos aspectos formais exigidos para a regularidade do procedimento, observa-se não ter havido, ainda, a aprovação do Termo de Referência, conforme exigem o art. 24 do Ato da Diretoria-Geral nº 14/2022 e o art. 9º, inciso IV, da Política de Contratações do Senado Federal (Anexo V ao Ato da Comissão Diretora nº 14/2022). Igualmente, inexistente expressa autorização da realização da licitação na modalidade pregão eletrônico (nos termos do art. 9º, inciso V, da PCSF), o que deve ser providenciado a fim de garantir o regular prosseguimento do feito.

Nota-se, ainda, que não houve a designação dos gestores do contrato pela Diretora-Geral do Senado Federal, nos moldes dos artigos 9º, IX da PCSF.

No que diz respeito ao Estudo Técnico Preliminar, o OT informou que foi aprovada a dispensa de sua elaboração pelo Comitê de Contratações, conforme consta no planejamento orçamentário da contratação e da ata da 8ª reunião de 2024 do Comitê de Contratações (doc. nºs 00100.223455/2024-59, 00100.229406/2024-20-1 e 00100.066777/2025-75-2).

Sem prejuízo, sobre a dissonância entre a Lei de Licitações e a previsão contida no normativo interno senatorial no que tange às



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

hipóteses de dispensa de elaboração do ETP, esta Advocacia já alertou a Administração em oportunidade anterior, por meio do Parecer nº 440/2023-ADVOSF, (processo nº 00200.008380/2023-79) ao qual se remete a leitura.

Quanto à pesquisa de preços (doc. nº 00100.012343/2025-55), observa-se que esta foi realizada dentro dos parâmetros normativos estabelecidos, tendo recebido manifestação da COCVAP pela sua validade (doc. nº 00100.028164/2025-30).

Diante de todo o exposto, desde que observadas as recomendações constantes deste Parecer e após deliberação superior, a minuta poderá ser considerada apta a satisfazer os fins a que se destina, sem necessidade de retorno a esta Advocacia.

É o Parecer.

Brasília, 09 de maio de 2025.

(assinado digitalmente)

ELY MARANHÃO FILHO

Advogado do Senado Federal





SENADO FEDERAL
Advocacia

REF.: PARECER Nº 310/2025-ADVOSF
Processo nº 00200.021724/2024-16

Aprovo. Junte-se ao processo em epígrafe e encaminhe-se à Coordenação de Apoio Técnico a Contratações – COATC da Secretaria de Administração de Contratações – SADCON para conhecimento e providências pertinentes.

Brasília, 09 de maio de 2025.

(assinado digitalmente)

RAFAEL RODRIGUES DA CUNHA PAIVA

Advogado do Senado Federal

Revisor do Núcleo de Processos de Contratações

