

**SENADO FEDERAL**

Advocacia

PARECER Nº 328/2025-ADVOSF

Processo nº 00200.021715/2024-25

Minuta de edital de licitação na modalidade pregão eletrônico. Menor preço global. Contratação de empresa para a prestação de serviços de solução integrada para o gerenciamento da Livraria do Senado Federal, abrangendo a comercialização eletrônica das publicações editadas pelo Senado Federal e a gestão de vendas em múltiplos canais, incluindo feiras e pontos de venda físicos, compreendendo a implantação da Livraria Virtual com a migração dos dados atuais; treinamento; fornecimento de plataforma para serviços de comercialização eletrônica (e-commerce) em modelo SaaS; e controle de estoques e gestão unificada de pedidos. Análise jurídica. Recomendações.

Trata-se de processo administrativo encaminhado a esta Advocacia para análise da regularidade jurídica do procedimento para “*contratação de empresa para a prestação de serviços de solução integrada para o gerenciamento da Livraria do Senado Federal, abrangendo a comercialização eletrônica das publicações editadas pelo Senado Federal e a gestão de vendas em múltiplos canais, incluindo feiras e pontos de venda físicos, compreendendo a implantação da Livraria Virtual com a migração dos dados atuais; treinamento; fornecimento de plataforma para serviços de comercialização eletrônica (e-commerce) em modelo SaaS; e controle de estoques e gestão unificada de pedidos*”, a



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

ser realizado por intermédio de licitação, na modalidade pregão eletrônico, do tipo menor preço global (minuta de edital consubstanciada no doc. nº 00100.073887/2025-93).

A fim de instruir o referido pedido foi elaborado o documento necessário à formalização da demanda (doc. nº 00100.223369/2024-46).

O Estudo Técnico Preliminar para a presente contratação consta do documento nº 00100.223370/2024-71.

Na Solicitação de Contratação nº 1.856 (doc. nº 00100.223371/2024-15), consta a estimativa de despesas no valor de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais) e o mapa de riscos preliminar.

O planejamento orçamentário consta do documento nº 00100.223372/2024-60.

O Ofício nº 0450/2024-SADCON informa que a Solicitação de Contratação nº 1.856 foi aprovada pelo Comitê de Contratações (doc. nº 00100.223373/2024-12).

Primeira versão do Termo de Referência consta do documento nº 00100.039644/2025-26.

O Mapa de Risco consta do documento nº 00100.055015/2025-43.

A pesquisa de preços e a Planilha de Estimativa de Despesas foram dispostas no documento nº 00100.057103/2025-80. O valor estimado da contratação foi de R\$ 203.136,40 (duzentos e três mil, cento e trinta e seis reais e quarenta centavos).



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Por meio do Ofício nº 0164/2025-COCVAP/SADCON a Coordenação de Controle e Validação de Processos – COCVAP ratificou a pesquisa de preços com validade até 29 de setembro de 2025 (doc. nº 00100.058304/2025-02).

Em seguida, foi apresentada a primeira versão da minuta de edital (doc. nº 00100.064638/2025-15).

Antes de submeter a minuta à análise do órgão solicitante, os autos foram encaminhados à Coordenação de Processamento Externo de Licitações – COPEL (doc. nº 00100.064648/2025-42), que recomendou a realização de esclarecimentos em relação a ajustes ao TR e à minuta de edital (doc. nº 00100.069647/2025-94).

Ofício nº 287/2025-COATC/SADCON, encaminhando os autos ao órgão técnico para visto da minuta de edital, bem como para manifestação quanto às sugestões feitas pela COPEL e adequações do Termo de Referência (doc. nº 00100.070640/2025-15).

Apresentação da versão final do Termo de Referência (doc. nº 00100.073243/2025-03).

Despacho nº 18/2025-SEAATE, da Secretaria de Tecnologia da Informação – Prodasen, com resposta ao documento nº 00100.070640/2025-15 (doc. nº 00100.073321/2025-61).

Por fim, elaborou-se a versão final da minuta de edital (doc. nº 00100.073887/2025-93), ora encaminhada à ADVOSF para realização da necessária análise jurídica (doc. nº 00100.073896/2025-84).

É o relatório.



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Primordialmente, cumpre destacar que a este órgão jurídico compete a análise restrita à legalidade do processo, não podendo se 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 00100.073887/2025-93), observa-se que o objeto a ser contratado consiste na *"contratação de empresa para a prestação de serviços de solução integrada para o gerenciamento da Livraria do Senado Federal, abrangendo a comercialização eletrônica das publicações editadas pelo Senado Federal e a gestão de vendas em múltiplos canais, incluindo feiras e pontos de venda físicos, compreendendo a implantação da Livraria Virtual com a migração dos dados atuais; treinamento; fornecimento de plataforma para serviços de comercialização eletrônica (e-commerce) em modelo SaaS; e controle de estoques e gestão unificada de pedidos"*. 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 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.



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

2.3 do Termo de Referência (doc. nº 00100.073243/2025-03), atendendo ao disposto no art. 7º, inciso III, do Anexo III ao ADG nº 14/2022³:

2.3.2. A não adoção pelo SRP dá-se pela impossibilidade de aplicação do modelo para a natureza, tipo e forma da solução pretendida: instalação, manutenção e suporte de sistema que deve funcionar 24/7.

De igual modo, em atenção ao disposto nos incisos IV e V do mencionado art. 7º⁴, anota-se a existência de justificativa por parte do órgão técnico quanto à escolha dos critérios de julgamento e adjudicação (**menor preço global**) nos itens 2.4 e 2.5 do TR (doc. nº 00100.073243/2025-03):

2.4. Critério de julgamento da contratação

2.4.1. Será adotado o critério de julgamento “menor preço”, sendo declarada vencedora do certame a proposta que, atendidas as especificações do edital, ofertar o menor preço para o objeto da licitação, nos termos do art. 33, inciso I, da Lei nº 14.133/2021.

2.4.1.1. O critério “menor preço” é o mais adequado em virtude de o objeto não apresentar complexidade técnica significativa para a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, sendo considerada a melhor proposta aquela que possibilitar o menor dispêndio de recursos. Além disso, não existem preços tabelados para o objeto, nem será fixado o valor da contratação, não sendo cabível a aplicação do critério “maior desconto”.

2.4.1.2. O critério de menor preço justifica-se pelo fato de existirem fornecedores no mercado capazes de oferecer serviços que atendam aos requisitos de qualidade exigidos para a contratação, de forma que a solução de menor preço representará maior vantajosidade para a Administração.

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;

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

V - indicação justificada do critério de adjudicação da contratação;





SENADO FEDERAL

Advocacia

2.5. Critério de adjudicação da contratação

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

2.5.1.1. Critérios técnicos: Os produtos e serviços incluídos nessa contratação formam uma única Solução de Tecnologia da Informação. Conforme Jurisprudência do TCU, uma solução de TI é composta pelo conjunto de todos os serviços, produtos e outros elementos necessários e que se integram para o alcance dos resultados pretendidos com a contratação. Em função da natureza do serviço a ser contratado (loja virtual, implantação, suporte e treinamento), verifica-se que não há viabilidade em dividir o objeto para adjudicação por item, haja vista que a execução das atividades previstas neste Termo de Referência é dependente. A adjudicação em itens poderá comprometer a execução do serviço, inviabilizando a consecução do objetivo do projeto. Além disso, o não parcelamento não inviabiliza a competitividade por existirem diversos fornecedores capacitados a prestar os serviços.

2.5.1.2. Critérios econômicos: A adjudicação global se justifica também por critérios econômicos, uma vez que a contratação de uma única empresa para fornecer a solução completa da livreria virtual reduz custos operacionais e administrativos. A fragmentação da contratação poderia gerar aumento no custo total devido à necessidade de coordenação entre diferentes fornecedores, potenciais incompatibilidades entre sistemas e a dificuldade de responsabilização única em casos de falhas. Além disso, a economia de escala obtida ao contratar um único fornecedor permite condições comerciais mais vantajosas, garantindo maior eficiência no uso dos recursos públicos.

2.5.1.3. Como a contratação da licença de uso de software (item 3) não é de um produto específico e como não é sabido qual produto (plataforma) será ofertado pelo mercado, não é possível de antemão, diferentes fornecedores dos itens de Implantação (item 1) e Treinamento (item 2) ofertarem propostas de preço para a mesma marca e modelo dos serviços relacionados ao item de licença de uso de software (item 3).



**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 não 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 2.7 do TR – doc. nº 00100.073243/2025-03):

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

2.7.2. A não aplicação do tratamento diferenciado previsto no art. 48 da Lei Complementar nº 123/2006 se deve ao fato de que o objeto da contratação pretendida ter seu valor estimado acima de R\$ 80.000,00 e se tratar de solução unitária, que não permite fracionamento.

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 00100.073243/2025-03), 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. A participação de consórcios no certame que se originará do presente Termo de Referência não será permitida, em razão da complexidade e do vulto do objeto não limitarem 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 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 comprovação de capacidade técnica em atenção à exigência contida no art. 8º, inciso II, do Anexo III ao ADG nº 14/2022⁶:

3.2.2. Será obrigatória a apresentação de atestado de capacidade técnica pelas licitantes pois, caso o serviço em tela vier a ser realizado por uma empresa sem expertise, há grande chance de o Senado Federal enfrentar problemas de larga escala incluindo vazamento de informações de usuário, dados de cartão de crédito, ataques cibernéticos, instabilidade de plataforma, etc.

No que toca ao texto da **minuta** de edital apresentada (doc. 00100.073887/2025-93), ratifica-se a redação do item 12.3.2.2., em linha

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

com o entendimento do Parecer nº 465/2024-ADVOSF, no sentido de suprimir a exigência da certidão negativa de recuperação judicial.

Também se ratifica a redação do item 16.2, em linha com o entendimento do Parecer nº 801/2024-ADVOSF, para determinar a obrigatoriedade da consulta prévia ao **CADIN** para a celebração de contratos e outros instrumentos de desembolso.

Em relação a *Cláusula Décima Quarta - da Fiscalização* da minuta de contrato, não há óbice sobre a inclusão desta no instrumento contratual e constata-se que ela está em linha com o disposto no item 9 do Termo de Referência (doc. nº 00100.073243/2025-03).

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 Diretoria-Geral do Senado Federal, nos moldes dos artigos 9º, IX da PCSF.

Quanto à pesquisa de preços (doc. nº 00100.057103/2025-80), observa-se que esta foi realizada dentro dos parâmetros normativos



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

estabelecidos, tendo recebido manifestação da COCVAP pela sua validade (doc. nº 00100.058304/2025-02).

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, 13 de maio de 2025.

(assinado digitalmente)

ELY MARANHÃO FILHO

Advogado do Senado Federal



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

REF.: PARECER Nº 328/2025-ADVOSF

Processo nº 00200.021715/2024-25

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, 16 de maio de 2025.

*(assinado digitalmente)***RAFAEL RODRIGUES DA CUNHA PAIVA***Advogado do Senado Federal**Revisor do Núcleo de Processos de Contratações*