

**SENADO FEDERAL**

Advocacia

PARECER Nº 361/2025-ADVOSF

Processo nº 00200.021710/2024-01

Minuta de edital de licitação na modalidade pregão eletrônico. Menor preço global. Prestação de serviço mensal por intermédio de sistema de operação de pagamentos via crédito, débito e Pix, de forma online (via integração com livraria virtual) e de forma física (com disponibilização de terminais), para a livraria do Senado Federal. Análise jurídica. Recomendações.

Trata-se de processo administrativo encaminhado a esta Advocacia para análise da regularidade jurídica do procedimento para contratação de “*prestação de serviço mensal por intermédio de sistema de operação de pagamentos via crédito, débito e Pix, de forma online (via integração com livraria virtual) e de forma física (com disponibilização de terminais), para a livraria do Senado Federal*”, a ser realizada por meio de licitação, na modalidade pregão eletrônico, do tipo menor preço global (minuta de edital consubstanciada no doc. nº 00100.084725/2025-81).

A fim de instruir o referido pedido foi elaborado o documento necessário à formalização da demanda (doc. nº 00100.223332/2024-18).



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

O Estudo Técnico Preliminar para a presente contratação consta do documento nº 00100.223333/2024-62.

Na Solicitação de Contratação nº 1.853 (doc. nº 00100.223334/2024-15), consta a estimativa de despesas no valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) e o mapa de riscos preliminar.

O planejamento orçamentário consta do documento nº 00100.223335/2024-51.

O Ofício nº 0437/2024-SADCON informa que a Solicitação de Contratação nº 1.853 foi aprovada pelo Comitê de Contratações (doc. nº 00100.223336/2024-04).

Primeira versão do Termo de Referência consta do documento nº 00100.034493/2025-10.

O Mapa de Riscos consta do documento nº 00100.065754/2025-43.

A pesquisa de preços foi disposta no documento nº 00100.034493/2025-10-2 e a Planilha de Estimativa de Despesas foi consolidada no documento nº 00100.034493/2025-10-1. O valor estimado da contratação foi de R\$ 46.328,00 (quarenta e seis mil, trezentos e vinte oito reais).

Por meio do Ofício nº 0090/2025-COCVAP/SADCON, a Coordenação de Controle e Validação de Processos – COCVAP solicitou complementação da instrução (doc. nº 00100.036240/2025-81).

Segunda versão do Termo de Referência consta do documento nº 00100.042082/2025-06.



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Complementação da pesquisa de preços no documento nº 00100.042082/2025-06-2, consolidada na Planilha de Estimativa de Despesas (documento nº 00100.042082/2025-06-1). O novo valor estimado da contratação foi de R\$ 43.480,00 (quarenta e três mil, quatrocentos e oitenta reais).

No Ofício nº 0104/2025-COCVAP/SADCON, a Coordenação de Controle e Validação de Processos – COCVAP fez recomendações acerca da pesquisa de preços (doc. nº 00100.043005/2025-65).

No documento nº 00100.051009/2025-17, a Secretaria de Editoração e Publicações – SEGRAF informou *“que, no julgamento deste órgão técnico, o valor resultante da aplicação resultante do critério estatístico escolhido está apto a ser utilizado como valor de referência do certame, independentemente do coeficiente de variação estar superior à 25%”*.

Por meio do Ofício nº 0130/2025-COCVAP/SADCON, a Coordenação de Controle e Validação de Processos – COCVAP ratificou a pesquisa de preços com validade até 20 de setembro de 2025 (doc. nº 00100.051174/2025-79).

Em seguida, foi apresentada a primeira versão da minuta de edital (doc. nº 00100.056074/2025-39).

Antes de submeter a minuta à análise do órgão solicitante, os autos foram encaminhados à Coordenação de Processamento Externo de Licitações – COPEL (doc. nº 00100.056081/2025-31), que recomendou a realização de ajustes ao TR e à minuta de edital (doc. nº 00100.060951/2025-76).



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

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 00100.061571/2025-59).

Documento nº 00100.066054/2025-76, da Secretaria de Editoração e Publicações – SEGRAF, com resposta ao documento nº 00100.061571/2025-59.

Terceira versão do Termo de Referência consta do documento nº 00100.066057/2025-18.

Ofício nº 276/2025-COATC/SADCON solicitando complementação do visto da minuta de edital para SEGRAF (doc. nº 00100.067946/2025-94).

Apresentação da versão final do Termo de Referência (doc. nº 00100.083424/2025-30).

Por fim, elaborou-se a versão final da minuta de edital (doc. nº 00100.084725/2025-81), ora encaminhada à ADVOSF para realização da necessária análise jurídica (doc. nº 00100.084731/2025-38).

É o relatório.

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



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

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

Analisando a minuta de edital acostada aos autos (doc. nº 00100.084725/2025-81), observa-se que o objeto a ser contratado consiste na *“prestação de serviço mensal por intermédio de sistema de operação de pagamentos via crédito, débito e Pix, de forma online (via*

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

integração com livreria virtual) e de forma física (com disponibilização de terminais), para a livreria do Senado Federal". 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 14.133/2021,² 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 00100.083424/2025-30), atendendo ao disposto no art. 7º, inciso III, do Anexo III ao ADG nº 14/2022³:

2.3.1. Não será utilizado o Sistema de Registro de Preços na presente contratação, visto que a sistemática é realizada para um fim completamente diferente do objeto em tela, tornando seu uso impossível. A contratação em tela não se enquadra em nenhuma hipótese prevista no art. 3º do Decreto nº 11.462/2023.

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

De igual modo, em atenção ao disposto nos incisos IV e V do mencionado art. 7^o, 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 00100.083424/2025-30):

2.4. Critério de julgamento da contratação

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. 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

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

- Critérios técnicos: Faz-se necessário que a mesma máquina de cartão ou o mesmo sistema de cobrança ofereça as opções de PIX, crédito e débito. A adjudicação por item poderia levar a necessidade de manter 3 máquinas em mãos para cada transação, a depender do tipo de operação escolhida pelo cliente, o que é totalmente improdutivo.

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, foi apresentada justificativa para 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 2.8 do TR – doc. nº 00100.083424/2025-30):

2.8.2. A não aplicação do tratamento diferenciado previsto no art. 48 da Lei Complementar nº 123/2006 se deve a impossibilidade das grandes operadoras de sistemas de pagamentos possam participar do pregão. Em tese, são elas que teriam as melhores condições financeiras e maiores possibilidades de suporte/controle da operação. Portanto, prova-se mais vantajoso para a administração pública a não aplicação conforme disposto no art. 49 da LC 123/2006.

Registra-se, ainda, a existência de manifestação do órgão técnico pela impossibilidade de participação de consórcio de empresas (item 2.6 do TR – doc. nº 00100.083424/2025-30), em atenção à exigência contida no art. 7º, inciso VI, do Anexo III ao ADG nº 14/2022⁵:

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



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

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 o 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. A eventual contratação de uma empresa sem capacidade técnica traz sérios riscos financeiros para o Senado, haja vista que o serviço contratado é para viabilizar a comercialização dos livros da Livraria do Senado Federal, bem como a participação dela nas feiras do livro. Além disso existem diversos componentes de custos que ocorrem paralelamente à participação das feiras, como: montagem do estande, tais como: locação do espaço, pagamento de diárias, pagamento de passagens, envio de livros para outros estados etc.

3.2.3. Será obrigatória a apresentação de atestado de capacidade técnica pelas licitantes, porquanto faz-se necessário mitigar o risco de o poder público contratar empresas que não possuem capacidade mínima de operar estas comercializações, conquanto trate-se de solução especializada.

No que toca ao texto da **minuta** de edital apresentada (doc. 00100.084725/2025-81), ratifica-se a redação do item 12.3.2.2., em linha

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.

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 000100.042082/2025-06-2), observa-se que esta foi realizada dentro dos parâmetros normativos estabelecidos, tendo recebido manifestação da COCVAP pela sua validade (doc. nº 00100.051174/2025-79).

Diante de todo o exposto, desde que observadas as recomendações constantes deste Parecer e após deliberação superior, a



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

minuta poderá ser considerada apta a satisfazer os fins a que se destina, sem necessidade de retorno a esta Advocacia.

É o Parecer.

Brasília, 27 de maio de 2025.

(assinado digitalmente)

ELY MARANHÃO FILHO

Advogado do Senado Federal

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, 27 de maio de 2025.

(assinado digitalmente)

RAFAEL RODRIGUES DA CUNHA PAIVA

Advogado do Senado Federal

Revisor do Núcleo de Processos de Contratações

