



SENADO FEDERAL  
Advocacia  
Núcleo de Processos de Contratações

**PARECER Nº 329/2024-ADVOSF**  
Processo nº 00200.006897/2025-95

*Minuta de Edital de Pregão Eletrônico. Menor Preço Global. Empreitada Integral. Objeto. Fornecimento de insumos e serviço comum de engenharia visando a instalação de gerador de emergência na Residência Oficial da Presidência do Senado Federal, com assistência técnica. Análise jurídica. Recomendações.*

## **I – RELATÓRIO**

Trata-se de processo administrativo encaminhado a esta Advocacia para análise da regularidade jurídica de minuta de edital constante do documento nº 00100.084698/2025-46, acerca da realização de licitação, na modalidade pregão, sob a forma eletrônica, do tipo menor preço global, por meio do regime de empreitada integral, destinado à contratação de empresa especializada para fornecimento de insumos e serviços comuns de engenharia visando a instalação de gerador de emergência na Residência Oficial da Presidência do Senado Federal, com assistência técnica.

Além do edital supracitado, instruem os autos, entre outras peças:

- i. Documento de Oficialização de Demanda (00100.064998/2025-17);





SENADO FEDERAL  
Advocacia  
Núcleo de Processos de Contratações

- ii. Solicitação de Contratação (00100.064999/2025-53);
- iii. Planejamento Orçamentário e notícia da aprovação da contratação pelo Comitê de Contratações (00100.065001/2025-38 e 00100.065002/2025-82);
- iv. Análise originária de processo pela COPEL (00100.080060/2025-36);
- v. Mapa de Riscos ( 00100.080778/2025-22);
- vi. Termo de Referência Definitivo (00100.080890/2025-63);
- vii. Pesquisas de Preços e Planilha Estimativa de Despesas (00100.076352/2025-74 e 00100.076352/2025-74-1);
- viii. Nova análise prévia da COPEL (00100.085059/2025-06);

Recebidos os autos pela Coordenação de Controle e Validação de Processos (COCVAP), observou-se que a Solicitação nº 1945 de dispensa de Estudo Técnico Preliminar (ETP) ainda não havia sido deliberada pelo Comitê de Contratações, conforme NUP 00100.070781/2025-38.

Em uma primeira análise, a Coordenação de Processamento Externo de Licitações (COPEL) recomendou ajustes na minuta editalícia, conforme doc. nº 00100.080060/2025-36.

Por meio do Ofício nº 53/2025 – COPROJ/SINFRA (doc. nº 00100.080927/2025-53), a Coordenação de Projetos e Obras de Infraestrutura (COPROJ) entendeu ser pertinente aguardar a deliberação do Comitê de Contratações acerca da dispensa de elaboração do ETP e seguir com a instrução nos termos propostos.





SENADO FEDERAL  
Advocacia  
Núcleo de Processos de Contratações

Em resposta às recomendações tecidas pela COATC no documento 00100.079175/2025-88, manteve a exigência de garantia pela contratada e de penalidades, ambas calculadas sobre o valor total do contrato.

Assim, foi elaborada a versão definitiva do Termo de Referência (doc. nº 00100.080890/2025-63) e realizada a pesquisa de preços, documentada no NUP 00100.076352/2025-74.

Recebidos novamente os autos, a COPEL entendeu que o disposto no Anexo A do Termo de Referência não supre a necessidade de fazer constar “ou similar” após a indicação das marcas de referência, conforme manifestação constante do doc. nº 00100.085059/2025-06.

O feito, assim instruído, vem ao exame desta Advocacia, para que este órgão jurídico-consultivo realize o exame da regularidade jurídica da licitação proposta, em atendimento ao que determina o art. 53 da Lei nº 14.133/2021, bem assim o art. 22 do Ato da Diretoria-Geral nº 14/2022.

## II – ANÁLISE

1. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme art. 53, § 4.º, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

Dessa maneira, não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas pela unidade jurídico-consultiva. Na eventualidade de o administrador não





SENADO FEDERAL  
Advocacia  
Núcleo de Processos de Contratações

atender as orientações do Órgão Consultivo, deve justificar nos autos as razões que embasaram tal postura, nos termos do art. 50, VII, da Lei nº 9.784, de 1999.

Ressalte-se que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações. Com relação a esses dados, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiará dos conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração.

Feita a ressalva, passamos à análise estritamente jurídica do presente processo.

1.1. Quanto ao **diploma legal** que rege a presente análise, consta da minuta referência à Lei nº 14.133/2021 e legislação correlata. No âmbito do Senado Federal, foi editado o Ato da Diretoria-Geral nº 14, de 2022, dispondo acerca das atribuições e procedimentos de licitações e contratos administrativos no âmbito do Senado Federal, adequando-se a regulamentação interna ao disposto na nova lei de licitações (Lei nº 14.133/2021).

Com esse introito, passa-se ao exame do preenchimento dos requisitos necessários à regularidade da minuta de edital da licitação pretendida, na forma do artigo 18, da Lei nº 14.133/2021.





SENADO FEDERAL  
Advocacia  
Núcleo de Processos de Contratações

## 2. Do Objeto:

2.1. A princípio, destaca-se que o pregão é uma modalidade de licitação obrigatória para a aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto (artigo 6º, XLI, Lei nº 14.133/2021)<sup>1</sup>.

Ao caso em questão, a presente análise irá se debruçar sobre aquisição de bens e serviços pelo critério de menor preço. Nessa toada, a Lei nº 14.133/2021 estabelece:

*Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:*

*(...)*

*XIII - **bens e serviços comuns**: aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado;*

*(...)*

*Art. 29. A concorrência e o pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o art. 17 desta Lei, adotando-se o pregão **sempre** que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.*

*Parágrafo único. O pregão não se aplica 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.*

*[grifou-se]*

---

<sup>1</sup> Art. 28. São modalidades de licitação:

I - pregão;





SENADO FEDERAL  
Advocacia  
Núcleo de Processos de Contratações

De tal modo, 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.

2.2. A licitação em testilha objetiva a contratação de empresa especializada para o fornecimento de insumos e serviços comuns de engenharia visando a instalação de gerador de emergência na Residência Oficial da Presidência do Senado Federal, com assistência técnica.

A Lei nº 14.133/2021 abordou expressamente o conceito de serviço comum de engenharia, na alínea a), do inciso XXI, do artigo 6º, da seguinte forma:

*Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:*

*(...)*

*XXI - serviço de engenharia: toda atividade ou conjunto de atividades destinadas a obter determinada utilidade, intelectual ou material, de interesse para a Administração e que, não enquadradas no conceito de obra a que se refere o inciso XII do caput deste artigo, são estabelecidas, por força de lei, como privativas das profissões de arquiteto e engenheiro ou de técnicos especializados, que compreendem:*

*a) serviço comum de engenharia: todo serviço de engenharia que tem por objeto ações, objetivamente padronizáveis em termos de desempenho e qualidade, de manutenção, de adequação e de adaptação de bens móveis e imóveis, com preservação das características originais dos bens;*

Quanto à caracterização dos bens como comuns e usuais no caso em apreço, destaca-se o informado pela SINFRA na justificativa para a contratação, no item C. do Termo de Referência (doc. nº





SENADO FEDERAL  
Advocacia  
Núcleo de Processos de Contratações

00100.080890/2025-63):

*“O serviço a ser contratado pode ser decomposto em atividades simples, padronizáveis e pouco complexas, que são perfeitamente mensuráveis, especificáveis, objetivamente definidas e de amplo domínio do mercado de engenharia de todo o país. Portanto, são classificáveis como serviços comuns e sugere-se a modalidade de licitação Pregão Eletrônico”*

Nessa ordem de ideias, é relevante reconhecer que a avaliação de quão usuais no mercado são as especificações de determinado bem ou serviço dependem de uma avaliação subjetiva dos agentes administrativos, o que dependerá de suas experiências, vivências e atividades.

Como norte interpretativo para o enquadramento de determinados bens como comuns, sugere a doutrina de Joel de Menezes Niebuhr avaliar o quão usual o bem ou serviço é no mercado<sup>2</sup>.

Nesse sentido, afirma o autor que:

*O mercado diz respeito a tudo que é posto à disposição dos consumidores. Porém, não existe um único mercado. Os mercados variam de acordo com o lugar, com a natureza das atividades ou dos bens nele comercializados e em razão de outros fatores. E a questão é que determinado bem ou serviço pode ser usual em dado mercado e não ser noutro. Agrega-se que quem avalia se bem ou serviço é usual ou não no mercado ou em mercado específico são os agentes administrativos, que o farão de conformidade com as suas experiências, suas vivências e suas atividades.*

---

<sup>2</sup> NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação pública e contrato administrativo* – 5. ed. – Belo Horizonte: Fórum, páginas 567-568.





SENADO FEDERAL  
Advocacia  
Núcleo de Processos de Contratações

[...]

**Nesse espaço de imprecisão deve prevalecer a decisão do agente administrativo, que, não se pode supor o contrário, quer o melhor para o interesse público. Até mesmo em decorrência da presunção de legitimidade dos atos administrativos, é imperativo que, nessas situações que admitem grau de subjetividade, a escolha dos agentes administrativos presuma-se correta.** (destaques acrescidos)

Consoante consta da mais recente edição do Manual de Licitações e Contratos do Tribunal de Contas da União:

*Em que pese a Lei 14.133/2021 não conter a conceituação do que seriam obras “comuns” e “especiais”, nem haver, até o momento, jurisprudência do TCU que aborde essa questão, há iniciativas que buscam avançar na construção desses conceitos, a exemplo da Nota Técnica IBR 001/2021. (TCU. Manual de Licitações e Contratos. 5ª edição, 2023. P. 370.)*

Nesse enquadramento, a Nota Técnica nº 001/2021 do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (IBR) fornece substratos que podem ser adotados como parâmetros para entendimento do que poderia ser caracterizado como serviços de engenharia comuns previstos na Lei nº 14.133/2021.

Em síntese, para classificação do serviço de engenharia como comum, além da necessidade de fundamentação técnica pela Administração, apresentam-se os seguintes critérios:

(i) a mão de obra, os equipamentos e os materiais utilizados são padronizáveis e





SENADO FEDERAL  
Advocacia  
Núcleo de Processos de Contratações

(ii) amplamente disponíveis no mercado e

(iii) os objetos contratados são de conhecimento geral e possuem muitas características técnicas de fácil descrição e compreensão, inclusive por parte do executor do serviço.

No desdobramento de tais requisitos, a Nota Técnica do IBR delineia que objeto complexo *“é aquele se constitui em muitos elementos ou partes, organizados, que são ligados por um nexo, formam sistemas, cada um com sua funcionalidade, mas que se inter-relacionam, formando um conjunto funcional unido”*.

Assim como, a heterogeneidade dos elementos constitutivos do objeto interfere na sua complexidade. Seria complexo objeto que contém partes relevantes que possuem naturezas muito diferentes umas das outras (em termos de materiais empregados, tecnologias, métodos executivos, etc) por vezes até mesmo exigindo conhecimentos de ramos específicos da engenharia.

Por outro lado, a quantidade de empresas aptas no mercado influencia na complexidade do serviço, de acordo com o grau de competitividade existente naquele ramo mercadológico específico.

Em estudo elaborado pelo auditor do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, Gustavo Pereira, publicado no livro “Auditoria de Engenharia”, editado pelo TCE-PE, referendado pela auditoria de obras do TCU, conforme consta da Nota Técnica nº 001/2021 do IBR (página 11), aqui empregado analogamente para os casos de serviços de engenharia, entendeu-se razoável estimar um patamar referencial no qual uma obra considerada comum consiga habilitar pelo menos 10 (dez)





SENADO FEDERAL  
Advocacia  
Núcleo de Processos de Contratações

licitantes naquele mercado, que pode ser local ou regional a depender do vulto (materialidade) estimada para uma obra.

De fato, o objeto da pretendida licitação foi minuciosamente definido, de forma detalhada e objetiva, com padrões de desempenho e qualidade objetivamente auferíveis, conforme as especificações técnicas constantes do Anexo A ao TR (doc. nº 00100.080890/2025-63-1).

**Portanto, depreende-se que a Administração Senatorial descreveu o objeto da licitação de modo objetivo, estabelecendo o padrão de qualidade por ela desejado.**

Vê-se que a escolha do Pregão Eletrônico, como modalidade de licitação, foi adequada, pois o objeto a ser contratado foi qualificado como comum pela unidade técnica (art. 6º, XIII, e art. 29 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 c/c art. 27 do ADG nº 14/2021).

2.3. No caso, verifica-se que não será adotado o Sistema de Registro de Preços (SRP) no presente caso no item C. 7. do TR:

*Não será utilizado o Sistema de Registro de Preços, uma vez que são de conhecimento prévio do órgão os quantitativos necessários para atingimento do objetivo do projeto.*

Conforme cediço, o procedimento do sistema de registro de preços é de adoção facultativa para as contratações públicas, conforme preconiza o artigo 82, § 5º, da Lei nº 14.133/2021, *in verbis*:

*Art. 82. O edital de licitação para registro de preços observará as regras gerais desta Lei e deverá dispor sobre:*

*(...)*

***§ 5º O sistema de registro de preços poderá ser usado para a contratação de bens e serviços, inclusive de obras e serviços de engenharia, observadas as seguintes condições: (grifou-se)***





SENADO FEDERAL  
Advocacia  
Núcleo de Processos de Contratações

No mais, o pregão segue o rito do procedimento comum previsto no art. 17 da Lei nº 14.133/2021. Por ora, destaca-se o § 2º do art. 17, que estabelece a adoção preferencial da licitação sob a forma eletrônica.

### **3. Documentos necessários ao processo da contratação:**

3.1. De acordo com o artigo 18 da Lei nº 14.133/2021 e o artigo 16, § 1º, do ADG nº 14/2022, a Administração Pública deverá produzir os documentos abaixo durante a fase de planejamento da contratação:

- a) documento para formalização da demanda;
- b) estudo técnico preliminar;
- c) mapa(s) de risco;
- d) termo de referência.

Dito isso, percebe-se que os documentos foram juntados aos autos, conforme nºs 00100.064998/2025-17, 00100.080778/2025-22 e 00100.080890/2025-63, com exceção do Estudo Técnico Preliminar.

Embora sejam documentos de natureza essencialmente técnica, cabíveis algumas observações a título de orientação jurídica. Isso porque, conforme leciona a doutrina, a Lei nº 14.133/2021, conforme o seu artigo 53, não exige apenas a apreciação do edital e dos





SENADO FEDERAL  
Advocacia  
Núcleo de Processos de Contratações

documentos que lhe são anexos. Passa-se a exigir, expressamente, a avaliação de todo o processo licitatório, logo a revisão jurídica de todos os atos praticados na etapa preparatória<sup>3</sup>.

3.2. Quanto aos **aspectos formais exigidos para a regularidade do procedimento**, observa-se não ter havido, ainda, a **aprovação do Termo de Referência** (doc. nº 00100.080890/2025-63), incumbindo tal deliberação à DGER, em atendimento ao disposto no artigo 24 do ADG nº 14/2022 e no artigo 9º, inciso IV, Anexo V do RASF:

*Art. 24. Os autos deverão ser encaminhados à Diretoria-Geral para aprovação do Termo de Referência ou Projeto Básico previamente à seleção do fornecedor.*

*Art. 9º No âmbito das contratações do Senado Federal, compete ao titular da Diretoria-Geral:*

*(...)*

*IV – aprovar os Estudos Técnicos Preliminares, os Projetos Básicos, os Termos de Referência, as minutas de edital, os contratos, as atas de registro de preços, os termos aditivos e as demais avenças das contratações do Senado Federal;*

Bem como, pendente a autorização do procedimento licitatório, que, em razão do valor estimado da contratação, compete à Diretoria-Geral, conforme exige o supracitado artigo 9º, inciso V, Anexo V do RASF.

---

<sup>3</sup> NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação pública e contrato administrativo – 5. ed. – Belo Horizonte: Fórum, página 495.*





SENADO FEDERAL  
Advocacia  
Núcleo de Processos de Contratações

3.3. No que diz respeito ao Estudo Técnico Preliminar, o OT informou que o Estudo Técnico Preliminar para a presente contratação foi dispensado pelo Comitê de Contratações, conforme previsto no § 2º do art. 3º do Anexo II do ADG nº 14/2022, conforme consta da Solicitação de Contratação (doc. nº 00100.065001/2025-38).

Porém, consoante alertado por meio do Ofício nº 198/2025-COCVAP/SADCON (doc. nº 00100.070781/2025-38) a justificativa para dispensa de elaboração do ETP não havia sido deliberada pelo Comitê de Contratações do Senado.

Acrescenta-se a isso que **o termo de referência não apresenta justificativa para sua dispensa**. Ainda, em parecer recente (Parecer nº 528/2024 - ADVOSF, NUP 132929/2024-54), esta Advocacia recomendou evitar a dispensa do Estudo Técnico Preliminar em casos de contratação de serviços de engenharia.

Transcreve-se, por oportuno, trecho do aludido opinativo:

*“[...] cabe a esta Advocacia alertar que o caso trata de procedimento destinado à contratação de serviço de engenharia. Nessa linha, consoante o §3º do artigo 18 da Lei nº 14.133/2021, o estudo técnico preliminar que tenha por objeto obras e serviços comuns de engenharia pode indicar que a Administração deve elaborar termo de referência e não projetos, desde que “[...] demonstrada a inexistência de prejuízos para aferição dos padrões de desempenho e qualidade almejados [...]”*

*Ou seja, faculta-se à Administração, conforme sua análise discricionária, descrever o objeto das licitações e contratos que envolvem engenharia em termos de referência ou em projetos básicos.*

*Porém, por definição legal, é papel do ETP definir se o planejamento licitatório se dará por termo de referência, projeto básico ou anteprojeto, a ser elaborado nos casos de contratação de serviço de engenharia. Dispensar o ETP e passar diretamente à elaboração de um termo de referência parece pular etapa definida como antecedente na lei nº 14.133/2021.*





SENADO FEDERAL  
Advocacia  
Núcleo de Processos de Contratações

*Logo, acrescidas às razões acima expostas e já adotadas por ocasião do Parecer nº 440/2023-ADVOSF, **recomenda-se evitar a dispensa de Estudo Técnico Preliminar em casos de contratação de serviços de engenharia.*** (grifos no original)

Sem prejuízo, **caso se entenda pela dispensa do ETP nos presentes autos, faz-se necessário incluir justificativa no termo de referência, bem como a juntada da respectiva deliberação pelo Comitê de Contratações.**

3.4. Com relação ao conteúdo do Termo de Referência, verifica-se a justificativa da necessidade da contratação constante do item B. 5. do TR, em atendimento ao estabelecido no artigo 18, I, da Lei nº 14.133/2021:

*“Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:*

*I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;”*

O Termo de Referência é o documento que deverá conter a definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação, a fundamentação da contratação, a descrição da solução, os requisitos da contratação, o modelo de execução do objeto, o modelo de gestão do contrato, os critérios de medição e de pagamento, a forma e critérios de





SENADO FEDERAL  
Advocacia  
Núcleo de Processos de Contratações

seleção do fornecedor, as estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado e a adequação orçamentária (art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133, de 2021).

Nesse contexto, em análise eminentemente formal, verifica-se que o termo de referência contemplou todas as exigências contidas nos normativos acima citados.

Nota-se ainda que, embora indicados os gestores do futuro ajuste no item S. do TR, carece a **designação formal dos gestores** pela Diretora-Geral do Senado Federal, nos moldes do artigo 9º, IX, do Anexo V do RASF.

Trata-se de questão técnica e meritória a ser submetida ao exame e deliberação da autoridade competente para aprovação do TR e para a autorização de realização da licitação.

Concernente ao regime de execução, a presente contratação adotará o caderno de especificações técnicas constante do Anexo A ao Termo de Referência (doc. nº 00100.080890/2025-63-1). Logo, verifica-se que o TR descreve de maneira exaustiva o modo de cumprimento das contratações objetivadas.

Concernente à recomendação exarada pela COPEL em sua análise originária (doc. nº 00100.080060/2025-36) e reiterada por meio do Despacho nº 169/2025 – COPEL (doc. nº 00100.085059/2025-06), **esta Advocacia opina pela suficiência da indicação de referências**





SENADO FEDERAL  
Advocacia  
Núcleo de Processos de Contratações

**comerciais constantes das fichas técnicas dos itens SF-01400, SF-00930, SF-01066, SF-0084, SF-00946 e SF-01402 para atendimento ao disposto no inciso II do § 1º do art. 6º do Anexo III do ADG nº 14/2022.**

De acordo com o item F.17. do termo de referência, o órgão técnico clarificou que as indicações de marcas se prestam apenas como norte para os licitantes, nos seguintes termos:

*As especificações técnicas do objeto e os detalhes específicos da execução dos serviços a serem prestados estão no Caderno de Especificações Técnicas, anexado a este Termo de Referência. Considerando a grande amplitude de materiais e insumos disponíveis no mercado de engenharia de todo o país, órgão técnico entende como necessário incluir nas especificações técnicas referências comerciais dos materiais especificados, atribuindo-se algum norte para as licitantes e para o órgão interno da SINFRA responsável pela pesquisa de preços. Obviamente a futura contratada não é obrigada a fornecer os materiais idênticos aos referenciados, sendo possível fornecer materiais similares.*

Ainda, o TR atende à determinação contida alínea “i” do inciso XXIII do artigo 8º da Lei nº 14.133/2021, que exige que o termo de referência também aponte as estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que constam de documento separado e classificado (Anexo B ao TR, doc. nº 00100.080890/2025-63-2).





SENADO FEDERAL  
Advocacia  
Núcleo de Processos de Contratações

3.5. Noutro eito, concernente ao Mapa de Riscos<sup>4</sup>, percebe-se que foi confeccionado com indicação dos requisitos delineados pelo artigo 9º, § 2º, VII, do ADG nº 14/2022, quais sejam:

*VII - Mapa de Riscos, em versão preliminar, que compreenderá apenas o risco da não efetivação da contratação, no qual deverá ser informado:*

- a) dano a ser suportado pelo Senado Federal caso o risco se concretize;*
- b) impacto para o Senado Federal;*
- c) ação preventiva e unidade administrativa responsável pela ação;*
- d) ação de contingência e unidade administrativa responsável pela ação;*

#### **4. Da pesquisa de preços e da estimativa de despesa:**

4.1. Em relação à **pesquisa de preços**, consolidada na Planilha Estimativa de Despesas (documentos nºs 00100.076352/2025-74 e 00100.076352/2025-74-1), o órgão técnico apresentou justificativas para diversos pontos a ela relacionados.

O artigo 23 da Lei nº 14.133/2021 prescreve as regras sobre como alcançar o orçamento estimado, ou seja, como realizar pesquisa de preços cujo resultado é o orçamento estimado pela Administração Pública.

Em se tratando de contratação de serviços de engenharia, o parágrafo segundo do citado dispositivo legal remete ao regulamento. A

---

<sup>4</sup>00100.080778/2025-22





SENADO FEDERAL  
Advocacia  
Núcleo de Processos de Contratações

norma regulamentadora é o Decreto nº 7.983/2013, que no seu artigo 10 determina que a pesquisa de preços em planejamentos de contratações de serviços de engenharia deve conter a Anotação de Responsabilidade Técnica de quem a tenha elaborado.

*Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.*

*(...)*

*§ 2º No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia, conforme regulamento, o valor estimado, acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) de referência e dos Encargos Sociais (ES) cabíveis, será definido por meio da utilização de parâmetros na seguinte ordem:*

*I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente do Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), para serviços e obras de infraestrutura de transportes, ou do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices de Construção Civil (Sinapi), para as demais obras e serviços de engenharia;*

*II - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e a hora de acesso;*

*III - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;*

*IV - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.*

*Decreto Federal nº 7.983 de 8 de abril de 2013*

*Art. 10. A anotação de responsabilidade técnica pelas planilhas orçamentárias deverá constar do projeto que integrar o edital de licitação, inclusive de suas eventuais alterações.*





SENADO FEDERAL  
Advocacia  
Núcleo de Processos de Contratações

Verifica-se que foi anotada nos autos a Anotação de Responsabilidade Técnica do responsável pela pesquisa de preços, conforme NUP 00100.076352/2025-74-4.

Por outro lado, o caput do artigo 23 da Lei nº 14.133/2021 define os critérios para a pesquisa sem estabelecer qualquer ordem ou prioridade entre eles.

Contudo, com relação ao orçamento estimado para contratação de serviços de engenharia o §2º do artigo 23 da Lei nº 14.133/2021 determinou como regra a utilização de sistemas de referência de preços, como o Sinapi, ao invés de realização de pesquisa direta com empresas do setor.

*Lei nº 14.133/2021*

*Art. 23. (...)*

*§ 2º No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia, conforme regulamento, o valor estimado, acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) de referência e dos Encargos Sociais (ES) cabíveis, será definido por meio da utilização de parâmetros na seguinte ordem:*

*I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente do Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), para serviços e obras de infraestrutura de transportes, ou do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices de Construção Civil (Sinapi), para as demais obras e serviços de engenharia;*

*II - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e a hora de acesso;*

*III - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data*





SENADO FEDERAL  
Advocacia  
Núcleo de Processos de Contratações

*da pesquisa de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;*

*IV - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.*

Note-se que a pesquisa direta com empresas não é sequer mencionada entre os critérios previstos no citado dispositivo.

Sem embargo, denota-se que o objeto foi detalhado amiúde no TR. Sobre o ponto, cumpre destacar que a pesquisa de preços engendrada encontrou ampla gama de resultados, com tabelas baseadas no Sinapi e cotações de fornecedores.

O órgão técnico esclareceu que para os serviços não encontrados nas tabelas de referência, considerando a impossibilidade de propor uma composição própria para esses serviços, recorreu-se à pesquisa de mercado. Assim, para serviços mais específicos, solicitou-se orçamento às empresas do ramo do respectivo serviço.

O OT informou que há na planilha de estimativas itens com coeficientes de variação superiores a 25%. Sem prejuízo, foram apresentadas justificativas para a extensão da variação do coeficiente, no seguinte sentido:

*“[...] quando o coeficiente de variação (CV, desvio-padrão dividido pela média amostral) extrapolou consideravelmente o percentual indicativo de 25%, em alguns casos foram eliminados preços considerados outliers e buscaram-se novos preços, para fins de melhor convergência do valor de referência ao valor de mercado do respectivo item. Para alguns itens não foi possível otimizar a convergência, o que indica ocorrência de dispersão de valores no mercado. Destaca-se que o critério estatístico adotado para a maioria dos itens de fornecimento foi a mediana da cesta. Para os itens SF-01400, SF-01401 e SF-01402 (Grupo motor-gerador 115*





SENADO FEDERAL  
Advocacia  
Núcleo de Processos de Contratações

*Kva, Projeto Executivo de Instalação de Gerador de Emergência e Manutenção on site – Grupo motor-gerador - Residência Oficial da Presidência do Senado Federal, respectivamente) adotou-se o primeiro quartil da cesta (critério mais conservador), visto que a cesta de preços é composta por amostras de preços obtidas junto a empresas especializadas e apresentam uma dispersão de mercado.”*

Referida justificativa foi referendada pelo titular da Secretaria do Órgão Técnico e caberá à autoridade competente apreciá-la na oportunidade da deliberação acerca do Termo de Referência, conforme estabelecido pelo artigo 9º do Anexo VI ao ADG nº 14/2022.

## **5. Análise do instrumento convocatório:**

5.1. Em relação ao **instrumento convocatório** (doc. nº 00100.084698/2025-46), verifica-se que a minuta guarda pertinência com a legislação de regência e converge com o Termo de Referência.

Nessa senda, o artigo 25 da Lei nº 14.133/2021, aplicável ao pregão, determina o que deve constar obrigatoriamente nos editais de licitação, tais como: o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.

5.2. No tocante ao critério de adjudicação proposto, adotou-se o menor preço global.

O critério do menor preço é o que se amolda à modalidade





SENADO FEDERAL  
Advocacia  
Núcleo de Processos de Contratações

licitação denominada pregão, e o que melhor se adequa ao modelo da contratação pretendida, assim como é o que gera possibilidade de maior vantajosidade para a Administração.

Cabe pontuar que, em havendo divisibilidade de natureza técnica e econômica, a regra geral é realizar a adjudicação por itens, tal qual previsto na Súmula TCU nº 247:

*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.*

Dito isso, verifica-se que o critério de adjudicação do menor preço por item observa as pertinentes disposições da Lei nº 14.133/2021 acerca do parcelamento ou não do objeto:

*“Lei nº 14.133/2021:*

*Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:*

.....

*VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;*

.....

*Art. 47. As licitações de serviços atenderão aos princípios:*





SENADO FEDERAL  
Advocacia  
Núcleo de Processos de Contratações

(...)

*II - do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso.*

Portanto, a regra geral, tanto para compras, como para serviços em geral, é o parcelamento e que a adjudicação do objeto seja por item.

Para delimitar as situações em que se considera legítimo ou não o parcelamento ou a concentração do objeto é preciso avaliar com profundidade os precedentes dos órgãos de controle.

Tome-se, como exemplo inicial, o Acórdão nº 2.407/2006, do Plenário do Tribunal de Contas da União:

*59. Como é sabido, a regra do fracionamento da contratação deve ser aplicada nas hipóteses em que isso for possível e representar vantagem para a Administração. Essa medida visa a ampliar a competitividade, sob o pressuposto de que a redução do porte das aquisições ampliaria o universo de possíveis interessados na disputa.*

*60. Essa regra, contudo, poderá ser mitigada em face de limites de ordem técnica, ou seja, o fracionamento em lotes deverá respeitar a integridade qualitativa do objeto a ser executado.*

*61. Além disso, o fracionamento da contratação poderá também esbarrar em impedimentos de ordem econômica, os quais se relacionam com o risco de o fracionamento aumentar o preço unitário a ser pago pela Administração. Logo, nas situações em que pode ocorrer o aumento dos custos para o Poder Público, não caberá falar em fracionamento, uma vez que a sua finalidade é a redução das despesas administrativas. (TCU, Plenário. Acórdão nº 2407. Rel. Min. Benjamin Zymler, j. 6.12.2006)*





SENADO FEDERAL  
Advocacia  
Núcleo de Processos de Contratações

Diversamente, no Acórdão nº 5.301/2013, da Segunda Câmara, o Tribunal de Contas da União aceitou a justificativa de agrupamento em lotes. Confira-se:

*13. Observa-se que, ao todo, esses 16 lotes contemplam 107 itens, o que me leva, materialmente, a acompanhar a seguinte conclusão da unidade técnica: “A licitação por itens poderia exigir a realização de igual número de contratações, o que, como já ressaltado, constituiria um ônus muito pesado aos servidores encarregados do acompanhamento desses instrumentos, o que possivelmente oneraria a Administração”.*

*14. Bem se vê, que o elevado número de procedimentos para seleção por itens isolados, tal como ocorreria no presente caso concreto, tornaria bem mais oneroso o trabalho da administração pública, sob o ponto de vista do emprego de recursos humanos e da dificuldade de controle, de sorte que poderia colocar em risco a economia de escala e a celeridade processual, comprometendo a seleção da proposta mais vantajosa para a administração. (TCU, Segunda Câmara. Acórdão nº 5.301/2013. Rel. Min. André Luis de Carvalho, j. 3.9.2013.)*

Ademais, em caso de contratações de serviços, o Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº 10.049/2018, da Segunda Câmara, considerou que “o parcelamento do objeto deve ser adotado apenas na contratação de serviços de maior especialização técnica, uma vez que, como regra, ele não propicia ampliação de competitividade na contratação de serviços de menor especialização”.

Enfim, são muitos os casos debatidos nos tribunais de contas e órgãos de controle sobre a consolidação ou parcelamento do objeto e, nesse espectro, sobre adjudicação por itens, lotes ou preço global.

No entanto, em que pesem os precedentes do Tribunal de





SENADO FEDERAL  
Advocacia  
Núcleo de Processos de Contratações

Contas da União, não se pode perder de vista que na Lei nº 14.133/2021 o princípio é o do parcelamento e a concentração é a exceção, que deve ser justificada.

Nesse sentido, o §1º do artigo 47 da Lei de Licitações determina que o princípio do parcelamento deverá ser aplicado com as seguintes ponderações:

- I - a responsabilidade técnica;*
- II - o custo para a Administração de vários contratos frente às vantagens da redução de custos, com divisão do objeto em itens;*
- III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.*

Na hipótese objeto de análise, o item C. 9. Do TR contém justificativa para a necessidade de adjudicação global, conforme segue:

*Será adotado o critério de seleção pelo Menor Valor Global por se tratar de serviços compostos por etapas complementares e interligadas. A execução de um serviço interfere na execução de outro, existindo uma grande interdependência entre os mesmos. Caso cada serviço fosse contratado separadamente haveria dificuldade em definir a responsabilidade de cada empresa prestadora de serviços, bem como em atender de forma tempestiva às demandas. Dessa forma, não é viável a contratação de empresas diferentes para a execução de itens isolados. Justificativa para adoção do menor preço: O conjunto de atividades necessárias a viabilizar a intervenção foram amplamente detalhados no caderno de especificações de modo que, atendidas as fichas técnicas, a administração pode selecionar a proposta de menor preço para celebração do futuro contrato.*

Portanto, do ponto de vista estritamente jurídico que cabe a





SENADO FEDERAL  
Advocacia  
Núcleo de Processos de Contratações

esta Advocacia, o órgão técnico apresentou justificativa para a inconveniência do parcelamento dos itens a serem licitados.

Sem embargo, caberá à autoridade competente deliberar acerca da suficiência das razões apresentadas para a adoção do critério de adjudicação no caso ora tratado.

Ainda, observa-se que o regime de execução será de empreitada integral, conforme aponta o item C. 8. do termo de referência. Pode-se afirmar que a empreitada integral é muito próxima da empreitada por preço global, portanto, aplicando-se, em sua maioria, toda a sistemática da empreitada por preço global.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União faz ressalvas em relação à adoção da empreitada integral. Confira-se:

*22. Após a publicação do orçamento detalhado elaborado pela Unifesp para subsidiar a elaboração das propostas, a Seinfra Urbana destacou que, “além dos serviços, equipamentos e instalações comumente executados dentro do escopo de obras públicas de edificações, há alguns itens que, eventualmente, poderiam ter sido objeto de contratação à parte, como, por exemplo, os equipamentos de cozinha industrial [...]”. Informou que os referidos itens totalizam R\$867.465,95, incluído o BDI.*

*23. Tem razão a Seinfra Urbana. A jurisprudência deste Tribunal é firme no sentido de que o regime de empreitada integral previsto no art. 6º, inciso VIII, alínea “e”, da Lei 8.666/1993 deve ser considerado na condução de projetos de vulto e complexos, em que a perfeita integração entre obras, equipamentos e instalações se mostre essencial para pleno funcionamento do empreendimento, a exemplo de obras em hidrelétricas. Essa complexidade não se encontra demonstrada nas obras pretendidas pela Unifesp. (TCU, Plenário. Acórdão nº 711/2016. Rel. Min. Ana Arraes, j. 30.3.2016.)*





SENADO FEDERAL  
Advocacia  
Núcleo de Processos de Contratações

Bem se vê que na percepção do Tribunal de Contas da União a empreitada integral deve ser utilizada em situações em que se exige “*a perfeita integração entre obras, equipamentos e instalações [...]*”, o que depende de avaliação discricionária dos agentes administrativos, o que deve acontecer diante das peculiaridades de cada caso.

Nessa linha, o OT apresentou extensa justificativa quanto à adoção do regime de empreitada integral no supramencionado item C. 8. do TR.

5.3. No que tange à **preferência às microempresas e empresas de pequeno porte**, verifica-se que o item E. 16. do TR contém a seguinte justificativa para a inaplicabilidade do tratamento diferenciado às ME e EPP:

*Pela natureza dos serviços de engenharia, devidamente explicada no item C deste TR, os itens não são divisíveis, inviabilizando a aplicação do inciso III do art. 48 da Lei Complementar 123/2006, que trata das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte. Além disso, está também descartada a aplicação do inciso I da referida Lei, dado o valor total da intervenção pretendida.*

Nessa linha, o inciso III do artigo 49 da Lei Complementar nº 123/2006 autoriza a não aplicação do tratamento diferenciado e simplificado nas hipóteses em que ele “*não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado*”.

Em convergência com a lição de Niebuhr (2023, p. 380), pode-se afirmar que o objeto licitado é dotado de certa complexidade ou sofisticação, de modo que microempresas ou empresas de pequeno





SENADO FEDERAL  
Advocacia  
Núcleo de Processos de Contratações

porte teriam dificuldade em atendê-lo.

Bem como, no presente caso, aponta-se o critério de adjudicação da contratação como óbice à aplicação dos benefícios da Lei Complementar nº 123 de 2006.

Portanto, afastados os benefícios às microempresas e empresas de pequeno porte, pelas justificativas acima apresentadas.

5.4. Pertinente às exigências habilitatórias, o item 12.3.2.2. suprimiu a exigência da expressão “e Recuperação Judicial”, em atendimento à recomendação exarada no Parecer nº 465/2024-ADVOSF, doc. nº 119634/2024-92, processo nº 00200.001794/2024-58.

**Em resposta à solicitação do OT, ratifica-se a pertinência da exclusão.** Pois, embora a certidão expedida pelo Poder Judiciário seja um documento único, contendo informações acerca de falência e também de recuperação judicial, o afastamento de licitante, pelo só fato de estar em processo de soerguimento caracteriza-se como ilegal, valendo-se aqui dos mesmos fundamentos externados no aludido opinativo.

Quanto aos demais requisitos de habilitação, considerados o vulto e a natureza do objeto pretendido, mostram-se razoáveis e adequadas à promoção da ampla competitividade no certame.

5.5. De outro giro, 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.





SENADO FEDERAL  
Advocacia  
Núcleo de Processos de Contratações

*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)*

**Por isso, recomenda-se a inclusão de item com a seguinte redação:**

**Por ocasião da celebração 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.**

A questão foi analisada recentemente por esta Advocacia, por ocasião do Parecer nº 76/2025 - ADVOSF, (processo nº 00200.021423/2024-92) ao qual remete-se a leitura.





SENADO FEDERAL  
Advocacia  
Núcleo de Processos de Contratações

## 6. Análise da Minuta Contratual:

6.1. Por fim, observa-se a presença de nota direcionada a esta Advocacia quanto ao texto da Cláusula Nona da minuta de contrato. A citada cláusula prevê exigência de garantia contratual de 5% sobre o valor total da contratação.

Ocorre que, nos contratos com vigência superior a 1 (um) ano, a garantia deve incidir sobre o valor anual do contrato e não sobre o valor total da contratação, conforme art. 98, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021.

Ao contrário do que afirmado pelo órgão técnico, apesar de o objeto do contrato contemplar diversos serviços de execução por escopo, também contempla a obrigação de assistência técnica durante o período de 48 (quarenta e oito meses), o que demonstra a plurianualidade da avença pretendida.

Ademais, é necessário prever a prestação de garantia contratual no próprio edital, não somente no contrato, em obediência ao princípio da vinculação ao edital.

Portanto, **recomenda-se a alteração da Cláusula Nona e de seu parágrafo oitavo na minuta contratual, para que a garantia exigida seja estipulada em percentual sobre o valor anual do contrato, não sobre seu valor total. Por conseguinte, necessário ajuste no item 84, AA do TR. Bem como, imperiosa a inclusão de disposição também no edital de exigência da garantia contratual.**





SENADO FEDERAL  
Advocacia  
Núcleo de Processos de Contratações

### III – CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, **recomenda-se:**

- a) **o condicionamento do prosseguimento à deliberação do Comitê de Contratações acerca da justificativa para dispensa de elaboração do Estudo Técnico Preliminar e inclusão da referida deliberação e justificativa no Termo de Referência e**
- b) **alteração da Cláusula Nona e de seu parágrafo oitavo na minuta contratual, para que a garantia exigida seja estipulada em percentual sobre o valor anual do contrato, não sobre seu valor total. Necessários também ajuste no item 84, AA do TR e a inclusão de disposição também no edital acerca de exigência de garantia contratual.**
- c) **inclusão de item no edital com a seguinte redação:**  
**Por ocasião da celebração 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.**

Atendida a recomendação, feitas as alterações na minuta e alcançadas as aprovações superiores, a minuta de edital estará apta a regular o procedimento licitatório pretendido, sem a necessidade de retorno a esta Advocacia.





SENADO FEDERAL  
Advocacia  
Núcleo de Processos de Contratações

Brasília/DF, 15 de maio de 2025.

(assinado digitalmente)

**FELIPE DO AMARAL MONTEIRO MARTINS**  
Advogado do Senado Federal – OAB/DF nº 78853

De acordo. 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 adoção das providências pertinentes.

Brasília/DF, 15 de maio de 2025.

(Assinado digitalmente)

**FELIPE DE PAULA LYRA**  
Advogado do Senado Federal – OAB/DF nº 76.533  
Coordenador do Núcleo de Processos de Contratações

