



SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

PARECER Nº 126/2025-ADVOSF
Processo nº 00200.015785/2024-44

Minuta de Edital de Pregão Eletrônico. Menor Preço Global. Empreitada Integral. Contratação de empresa especializada para fornecimento de insumos e serviços comuns de engenharia, visando a modernização e substituição de elevadores no Complexo Arquitetônico do Senado Federal, com a elaboração dos Projetos Executivos. Análise jurídica. Recomendações.

Trata-se de processo administrativo encaminhado a esta Advocacia para análise da regularidade jurídica de minuta de edital constante do documento nº 00100.006761/2025-11, 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 à modernização e substituição de elevadores no Complexo Arquitetônico do Senado Federal, com a elaboração dos Projetos Executivos.





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

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

- i. Documento de Oficialização de Demanda nº 0303/2024 (doc. nº 00100.148613/2024-84);
- ii. Solicitação de Contratação nº 1814 com versão preliminar do mapa de risco e informação da dispensa da elaboração do Estudo Técnico Preliminar pelo Comitê de Contratações (doc. nº 00100.148614/2024-29);
- iii. Planejamento Orçamentário (doc. nº 00100.148615/2024-73);
- iv. Informação sobre a aprovação da Contratação pelo Comitê de Contratações (doc. nº 00100.148616/2024-18);
- v. Pesquisas de Preços e Planilha Estimativa de Despesas (doc. nº 00100.201814/2024-17);
- vi. Registro pela COCVAP que a pesquisa de preços apresenta Anotação de Responsabilidade Técnica (ART), dispensando a ratificação, conforme §3º do art. 18 do ADG n.14/2022¹ (doc. nº 00100.205524/2024-42);
- vii. Análise preliminar da COPEL (doc. nº 00100.222814/2024-51);
- viii. Termo de Referência Definitivo (00100.004057/2025-16);

¹ Art. 18. A ratificação da pesquisa de preços pela SADCON estará condicionada à verificação da conformidade do procedimento e do cumprimento dos requisitos legais e regulamentares, observando-se, especialmente, as disposições do Anexo VI deste Ato, bem como os entendimentos jurisprudenciais aplicáveis e adequados às circunstâncias do caso concreto.
[...]

§ 3º A ratificação da pesquisa de preços será dispensada para itens de contratações de obras, insumos e serviços de engenharia para os quais seja apresentada Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) pelas planilhas orçamentárias.





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

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.

É o relatório.

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 14.133/2021.

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

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.





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

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).

Pois bem. Passa-se, então, ao exame do atendimento dos requisitos legais e regulamentares para concluir pela regularidade ou não do processo licitatório, bem como se há necessidade de saneamento de algum aspecto, tudo em atendimento ao disposto no art. 53 da Lei nº 14.133/2021, assim redigido no que ora interessa, e no art. 22 do ADG n. 14/2022, *verbis*:

Lei nº 14.133/2021:

.....

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;

ADG nº 14/2022:

.....





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

Art. 22. Todos os processos que visem a uma contratação, independentemente do instrumento que a formalizará, serão submetidos à análise jurídica pela ADVOSF previamente à deliberação pela autoridade competente para os fins de que trata o art. 53 da Lei nº 14.133, de 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 art. 18 da Lei nº 14.133/2021.

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)².

No caso em questão, a presente análise irá se debruçar sobre aquisição de bens 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.*

² Art. 28. São modalidades de licitação:

I - pregão;





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

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]

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.

A licitação objetiva a contratação de empresa especializada para fornecimento de insumos e serviços comuns de engenharia, visando a modernização e substituição de elevadores no Complexo Arquitetônico do Senado Federal, com a elaboração dos Projetos Executivos.

Quanto à caracterização dos serviços como comuns e usuais no caso em apreço, destaca-se o informado pela SINFRÁ na justificativa para a contratação, no item C. do Termo de Referência (doc. nº 00100.004057/2025-16):

“6. 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.





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

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 mercado³.

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.

[...]

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)

De fato, os bens objeto da futura licitação foram minuciosamente definidos, de forma detalhada e objetiva, conforme as especificações técnicas constantes do Anexo A – Caderno de Especificações Técnicas do TR (doc. nº 00100.004057/2025-16-1) e do

³ 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

Anexo 2 – Especificações Técnicas da minuta de edital (doc. nº 00100.006761/2025-11).

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 14.133/2021 c/c art. 27 do ADG nº 14/2021).

Ademais, verifica-se que não será adotado o Sistema de Registro de Preços (SRP) no presente caso, sendo certo que o item C. do TR destaca que:

7. 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)

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





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

art. 17, que estabelece a adoção preferencial da licitação sob a forma eletrônica.

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 de riscos;
- d) termo de referência.

Dito isso, percebe-se que o documento para formalização da demanda e o termo de referência foram juntados aos autos, conforme nºs 00100.148613/2024-84 e 00100.004057/2025-16.

No documento nº 00100.148614/2024-29, consta a versão preliminar do Mapa de Riscos. No entanto, a versão definitiva desse importante instrumento ainda não foi anexada aos autos. Portanto, em conformidade com os entendimentos consolidados desta Advocacia, recomendamos que seja juntada a versão definitiva, incluindo as informações levantadas durante o planejamento da contratação, especialmente no que diz respeito aos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a adequada execução contratual, conforme previsto no inciso X do art. 18 da Lei nº 14.133/21.





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

Em que pese a justificativa no TR para dispensa do Estudo Técnico Preliminar (subitem 1.1), a Lei nº 14.133/2021 só prevê sua dispensa nos casos de contratações diretas:

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

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 art. 53, não exige apenas a apreciação do edital e dos 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 preparatória⁴.

Quanto aos **aspectos formais exigidos para a regularidade do procedimento**, observa-se não ter havido, ainda, a **aprovação do Termo de Referência** (doc. nº 00100.004057/2025-16), incumbindo tal deliberação à DGER, em atendimento ao disposto no art. 24 do ADG nº 14/2022 e no art. 9º, IV, do 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.

⁴ NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação pública e contrato administrativo* – 5. ed. – Belo Horizonte: Fórum, página 495.





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

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;

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

Com relação ao conteúdo do Termo de Referência (doc. nº 00100.004057/2025-16), verifica-se a justificativa da necessidade da contratação constante do item B. 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





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

contrato, os critérios de medição e de pagamento, a forma e critérios de 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 carece a **designação 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.

Ainda, o TR atende à determinação contida na alínea “i” do inciso XXIII do artigo 6º 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 00100.004057/2025-16-2).





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

Em relação à **pesquisa de preços**, consolidada na Planilha Estimativa de Despesas (doc. nº 00100.201814/2024-17), houve registro pela COCVAP de que a pesquisa de preços apresenta Anotação de Responsabilidade Técnica (ART), dispensando a ratificação, conforme §3º do art. 18 do ADG n.14/2022⁵ (doc. nº 00100.205524/2024-42).

Em relação ao **instrumento convocatório** (doc. nº 00100.006761/2025-11), verifica-se que a minuta guarda pertinência com a legislação de regência e converge com o Termo de Referência.

Nessa senda, o art. 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.

Destaca-se que o órgão técnico discorreu sobre a não participação de consórcios de empresas no item V. do TR, da seguinte forma:

É vedada a participação de consórcio. Esse tipo de associação de empresas provocaria um aumento injustificado do volume de serviço administrativo nas etapas de contratação e gestão do

⁵ Art. 18. A ratificação da pesquisa de preços pela SADCON estará condicionada à verificação da conformidade do procedimento e do cumprimento dos requisitos legais e regulamentares, observando-se, especialmente, as disposições do Anexo VI deste Ato, bem como os entendimentos jurisprudenciais aplicáveis e adequados às circunstâncias do caso concreto. [...]

§ 3º A ratificação da pesquisa de preços será dispensada para itens de contratações de obras, insumos e serviços de engenharia para os quais seja apresentada Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) pelas planilhas orçamentárias.





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

Contrato, com consequente aumento de ônus para o Senado Federal. Para o vulto de contratação em questão, diversas empresas no mercado têm capacidade técnica e operacional adequada para execução plena do objeto. A consequência dessa medida é uma potencial ampliação do rol de empresas capazes de participar da licitação. Além disso, o consórcio poderia retratar uma composição entre eventuais interessados: em vez de estabelecerem disputa entre si, formalizariam acordo para eliminar a competição, conforme entendimento de Justen Filho⁶. Dessa forma, mesmo sem a participação de consórcios, o Senado Federal tem a expectativa de obter proposta comercial vantajosa.

A esse respeito, o inciso IX do artigo 18 da Lei nº 14.133/2021 demanda:

Art. 18 [...]

IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

O dispositivo supracitado estabeleceu a necessidade de motivações circunstanciadas com o objetivo de evitar o direcionamento de editais, notadamente quanto à participação de consórcios nas licitações.

Referida exigência foi obedecida, em razão da justificativa exauriente apresentada pelo OT no Termo de Referência quanto à

⁶ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 16ª Edição, 2014 - pg. 658





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

impossibilidade de participação de entes consorciados no procedimento licitatório.

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 de 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,





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

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:

(...)

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

Portanto, a regra, 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 Contas da União, não se pode perder de vista que, na Lei nº





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

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 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. contém justificativa para a necessidade de adjudicação global, conforme segue:

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

Entretanto, considerando que o próprio termo de referência solicita de forma separada estudos para a plataforma elevatória do Bloco





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

14, para o elevador hidráulico do INTERLEGIS, para o elevador do PRODASEN, para o elevador social da Chapelaria, para o elevador do Bloco 13 e para a modernização e assistência técnica de dois elevadores de acessibilidade sem casa de máquinas nas Alas Alexandre Costa e Nilo Coelho (doc. nº 00100.203151/2024-75, páginas 21, 33, 46, 59, 72 e 85) **faz-se necessário que seja mais bem justificada a opção pelo menor valor global ao invés de menor valor por grupo ou então que haja alteração para esta forma de adjudicação.**

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 foi o da empreitada integral:

8. A contratação dar-se-á pela forma de Execução Indireta e o regime será de contratação por Empreitada Integral. A execução direta do objeto do Contrato não é viável pelo Senado Federal, que, além de não possuir em seus quadros funcionários ou servidores capacitados para a execução dos serviços, não dispõe dos materiais, ferramentas e equipamentos necessários. Observe-se que há no mercado empresas especializadas nos serviços pretendidos, que podem atender às necessidades deste Termo de Referência, com mais eficiência e eficácia que uma eventual administração direta com compra de materiais. Assim, os serviços deverão ocorrer por execução indireta.

Aqui deve ser realizada a seguinte ponderação, em que pese a possibilidade de contratação da execução do projeto executivo na





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

empreitada integral⁷, não cabe que o objeto contemple a elaboração dos Estudos de Viabilidade Técnica Estrutural e dos Laudos Técnicos, pois o projeto básico (aqui, imprecisamente denominado de Termo de Referência) deve conter “os elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para definir e dimensionar a obra ou o serviço, ou o complexo de obras ou de serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegure a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução”:

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

(...)

XXV - projeto básico: conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para definir e dimensionar a obra ou o serviço, ou o complexo de obras ou de serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegure a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

a) levantamentos topográficos e cadastrais, sondagens e ensaios geotécnicos, ensaios e análises laboratoriais, estudos

⁷ Art. 14. Não poderão disputar licitação ou participar da execução de contrato, direta ou indiretamente:

(...)

§ 4º O disposto neste artigo não impede a licitação ou a contratação de obra ou serviço que inclua como encargo do contratado a elaboração do projeto básico e do projeto executivo, nas contratações integradas, e do projeto executivo, nos demais regimes de execução.

