

**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

PARECER Nº 695/2025-ADVOSF

Processo nº 00200.011905/2025-15

Licitações e Contratos. Sistema de Registro de Preços. Ata de Registro de Preços. Pregão na forma eletrônica. Menor preço por item. Empreitada por preço unitário. Contratação de serviços comuns de engenharia, sob demanda, para a execução de mudanças e adequações de layout e instalações, incluindo materiais e insumos, nas áreas administrativas, legislativas e residências oficiais do Senado Federal. Possibilidade com recomendações.

I – RELATÓRIO

Trata-se de licitação para formação de Ata de Registro de Preços (ARP), na modalidade pregão, formato eletrônico, a ser adjudicado pelo *menor preço por item*, sob regime de empreitada por preço unitário, para a contratação de serviços comuns de engenharia, sob demanda, para a execução de mudanças e adequações de *layout* e instalações, incluindo materiais e insumos, nas áreas administrativas, legislativas e residências oficiais do Senado Federal.

No doc. nº 00100.118692/2025-80, Documento de Formalização de Demanda (DFD) nº 0265/2025.

No doc. nº 00100.118693/2025-24, Estudo Técnico Preliminar nº 42/2025.



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

No doc. nº 00100.118694/2025-79, Solicitação de Contratação nº 1992, no valor autorizado de R\$ 18.000.000,00 (dezoito milhões de reais), e versão preliminar do Mapa de Riscos.

No doc. nº 00100.118695/2025-13, documento da contratação nº 20250304.

Por meio do Ofício nº 205/2025-SADCON (doc. nº 00100.118696/2025-68), foi informado que a Solicitação de Contratação nº 1992 foi aprovada pelo Comitê de Contratações, com base no inciso I do art. 8º do Regulamento Administrativo (RASf), encaminhando-se o processo para instrução.

Por meio do Ofício 004/2025-COPRE/SINFRA (doc. nº 00100.146289/2025-41), foram encaminhados o Termo de Referência (TR) e os anexos da contratação.

No doc. nº 00100.146283/2025-73, primeira versão do TR. No doc. nº 00100.146283/2025-73-1, Anexo 1-A, Lista de Grupos e Itens; no doc. nº 00100.146283/2025-73-2, Anexo 1-B, Caderno de Especificações Técnicas; no doc. nº 00100.146283/2025-73-3, Caderno de Especificações do Grupo 1 (serviços comuns de engenharia); no doc. nº 00100.146283/2025-73-4, Anexo 1-C, Planilha Orçamentária; no doc. nº 00100.146283/2025-73-5, Anexo 1-D, Diretrizes de Segurança, Meio Ambiente e Saúde do Trabalho – SMS; no doc. nº 00100.146283/2025-73-6, Anexo 1-E, Diretrizes de Planejamento, Comunicação, Fiscalização e Gestão e no doc. nº 00100.146283/2025-73-7, Anexo 1-F, Histórico de Utilização dos Subitens das ARPs desde 2021.

Por meio do Ofício 036/2025 – COORC/SINFRA (doc. nº 00100.142543/2025-31) foi encaminhada a pesquisa de preços elaborada: no doc. nº 00100.142543/2025-31-1, planilha orçamentária sem



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

desoneração, planilha de composições de custo unitário sem desoneração; no doc. nº 00100.142543/2025-31-2, cotações de tabelas referenciais (SINAPI, TCPO/PINI, entre outras); no doc. nº 00100.142543/2025-31-3, cotações de sítios eletrônicos; no doc. nº 00100.142543/2025-31-4, contratos e atas de registro de preços recentes ou vigentes no Senado Federal; no doc. nº 00100.142543/2025-31-5, outro anexo de contratos e atas de registro de preços recentes ou vigentes no Senado Federal. Por fim, no doc. nº 00100.142543/2025-31-6, rascunho de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART).

Por meio do Ofício nº 0433/2025-COCVAP/SADCON (doc. nº 00100.148928/2025-11), os autos foram encaminhados para prosseguimento.

No doc. nº 00100.155646/2025-61, ART.

No doc. nº 00100.156783/2025-13, primeira minuta de edital e contrato.

Por meio do Ofício nº 624/2025-COATC/SADCON (doc. nº 00100.156785/2025-11) os autos foram encaminhados à Coordenação de Processamento Externo de Licitações – COPEL para análise dos autos e verificação da minuta de edital.

No doc. nº 00100.158922/2025-43, Análise Originária de Processo e Minuta de Edital.

Por meio do Ofício nº 643/2025-COATC/SADCON (doc. nº 00100.159153/2025-09), foi sugerido o retorno dos autos à Secretaria de Infraestrutura – SINFRA para exame de adequação do TR e da minuta de edital, além da análise dos quesitos formulados no instrumento e dos apontamentos delineados pela COPEL.



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

As avaliações solicitadas foram respondidas no Ofício 06/2025-COPRE/SINFRA (doc. nº 00100.163082/2025-31).

Após as justificativas apresentadas, foi inserida a segunda versão do TR (doc. nº 00100.163079/2025-17). No doc. nº 00100.163079/2025-17-1, Anexo 1-A, Lista de Grupos e Itens; no doc. nº 00100.163079/2025-17-2, Anexo 1-B, Caderno de Especificações Técnicas; no doc. nº 00100.163079/2025-17-3, Anexo 1-C, Planilha Orçamentária; no doc. nº 00100.163079/2025-17-4, Anexo 1-D, Diretrizes de Segurança, Meio Ambiente e Saúde do Trabalho – SMS; no doc. nº 00100.163079/2025-17-5, Anexo 1-E, Diretrizes de Planejamento, Comunicação, Fiscalização e Gestão e no doc. nº 00100.163079/2025-17-6, Anexo 1- F, Histórico de Utilização dos Subitens das ARPs desde 2021.

Desta feita, as avaliações solicitadas foram respondidas no Ofício 007/2025-COPRE/SINFRA (doc. nº 00100.164202/2025-17) para conhecimento da COPEL.

No doc. nº 00100.164202/2025-17-1, comunicação interna entre os setores desta Casa para resposta aos questionamentos formulados em relação ao TR e ao edital.

No doc. nº 00100.164213/2025-05, terceira versão do TR. No doc. nº 00100.164213/2025-05-1, Anexo 1-A, Lista de Grupos e Itens; no doc. nº 00100.164213/2025-05-2, Anexo 1-B, Caderno de Especificações Técnicas; no doc. nº 00100.164213/2025-05-3, Caderno De Especificações do Grupo 1 (serviços comuns de engenharia); no doc. nº 00100.164213/2025-05-4, Anexo 1-C, Planilha Orçamentária; no doc. nº 00100.164213/2025-05-5, Anexo 1-D, Diretrizes de Segurança, Meio Ambiente e Saúde do Trabalho – SMS; no doc. nº 00100.164213/2025-05-6, Anexo 1-E, Diretrizes de Planejamento, Comunicação, Fiscalização e



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

Gestão e no doc. nº 00100.164213/2025-05-7, Anexo 1-F, Histórico de Utilização dos Subitens das ARPs desde 2021.

No doc. nº 00100.166117/2025-93, segunda minuta de edital e contrato.

Por fim, nos termos do Ofício nº 671/2025-COATC/SADCON (doc. nº 00100.166124/2025-95), após análise da proposta dos autos, os autos foram encaminhados a esta Advocacia para manifestação e parecer.

É o relatório.

II – ANÁLISE JURÍDICA

Este parecer é elaborado em observância ao disposto no art. 53, *caput* e § 4º, da Lei nº 14.133/2021, que determina que, ao término da fase preparatória, o processo licitatório seja encaminhado ao órgão de assessoramento jurídico da Administração para a realização do controle prévio de legalidade, mediante análise jurídica da contratação.

Os autos são regidos pelos ditames da Lei nº 14.133/2021 e, em âmbito interno, pelas disposições do ADG nº 14/2022, responsáveis por regulamentar, fundamentalmente, o procedimento preparatório da licitação.

II.I – Da fase preparatória da licitação

a. Da oficialização da demanda

No doc. nº 00100.118692/2025-80, Documento de Formalização de Demanda (DFD) nº 0265/2025.

b. Do Estudo Técnico Preliminar



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

No doc. nº 00100.118693/2025-24, Estudo Técnico Preliminar nº 42/2025.

No item 5 do ETP, a respeito do levantamento de mercado, é caracterizada a natureza comum do serviço e ratificado o modelo adotado na Casa pela execução indireta de serviços comuns. Considerando que a etapa busca identificar as soluções disponíveis no mercado e a justificar a escolha do tipo de solução a contratar, não é o espaço próprio para caracterizar a natureza do objeto e não é suficiente a simples menção ao modelo de execução indireta adotado.

A Casa deve, nesta e em outras contratações, apontar, por exemplo, se a demanda poderia ser atendida, no todo ou em parte, pela execução direta do objeto, com corpo de pessoal próprio. Não fosse a indicação contida no item 2.2, alínea “b” do TR (doc. nº 00100.164213/2025-05) no sentido de que o quadro efetivo da Secretaria de Infraestrutura não dispõe de servidores para executar diretamente esse trabalho, o ponto deveria ser reavaliado.

Apresentada a questão da incapacidade da execução direta da demanda, ainda que não no ETP, fica reconhecido o atendimento dos requisitos mínimos listados no art. 5º do Anexo II do ADG nº 014/2022, pelo que o ponto não carece de comentários jurídicos adicionais.

c. Do Termo de Referência

No doc. nº 00100.164213/2025-05, terceira e última versão do TR. No doc. nº 00100.164213/2025-05-1, Anexo 1-A, Lista de Grupos e Itens; no doc. nº 00100.164213/2025-05-2, Anexo 1-B, Caderno de Especificações Técnicas; no doc. nº 00100.164213/2025-05-3, Caderno De Especificações do Grupo 1 (serviços comuns de engenharia); no doc.



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

nº 00100.164213/2025-05-4, Anexo 1-C, Planilha Orçamentária; no doc. nº 00100.164213/2025-05-5, Anexo 1-D, Diretrizes de Segurança, Meio Ambiente e Saúde do Trabalho – SMS; no doc. nº 00100.164213/2025-05-6, Anexo 1-E, Diretrizes de Planejamento, Comunicação, Fiscalização e Gestão e no doc. nº 00100.164213/2025-05-7, Anexo 1-F, Histórico de Utilização dos Subitens das ARPs desde 2021.

O TR atende a todos requisitos listados no art. 5º do Anexo III do ADG nº 14/2022. Sob a ótica jurídica, o documento não carece de comentários adicionais.

d. Da pesquisa de preços

A etapa da pesquisa de preços e consequente estimativa do valor da contratação deve observar o art. 14 e Anexo VI, do ADG nº 014/2022.

Por meio do Ofício 036/2025-COORC/SINFRA (doc. nº 00100.142543/2025-31) foi encaminhada a pesquisa de preços elaborada: no doc. nº 00100.142543/2025-31-1, planilha orçamentária sem desoneração, planilha de composições de custo unitário sem desoneração; no doc. nº 00100.142543/2025-31-2, cotações de tabelas referenciais (SINAPI, TCPO/PINI, entre outras); no doc. nº 00100.142543/2025-31-3, cotações de sítios eletrônicos; no doc. nº 00100.142543/2025-31-4, contratos e atas de registro de preços recentes ou vigentes no Senado Federal; no doc. nº 00100.142543/2025-31-5, outro anexo de contratos e atas de registro de preços recentes ou vigentes no Senado Federal. No doc. nº 00100.164213/2025-05-4, Anexo 1-C do TR, Planilha Orçamentária.



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

Considerando o teor do art. 18, § 3º, do ADG nº 014/2022¹, que **dispensa** a ratificação da pesquisa de preços para itens de contratações de obras, insumos e serviços de engenharia quando for apresentada ART, considerando a apresentação do documento técnico no doc. nº 00100.155646/2025-61 e considerando que esta Advocacia não ostenta expertise ou atribuição para exame da pesquisa de preços formulada, é suficiente reconhecer o desenvolvimento da etapa de pesquisa de preços com a apresentação de ART pelo autor da tarefa, nos termos do regulamento interno.

e. Do Mapa de Riscos

No doc. nº 00100.118694/2025-79 consta a versão preliminar do Mapa de Riscos.

No Ofício 06/2025-COPRE/SINFRA (doc. nº 00100.163082/2025-31), foi justificada a desnecessidade de atuação do mapa preliminarmente elaborado. É de se ressaltar a importância do documento para a identificação e tratamento dos variados eventos que, se ocorrem, comprometem o sucesso da licitação e da contratação.

No entanto, fato é que, enquanto o art. 9º, § 2º, VII, do ADG nº 014/2022 determina a elaboração da versão preliminar do Mapa de Riscos, com seus requisitos mínimos, o art. 15 do ADG determina a atualização do documento ao final da elaboração TR ou do Projeto Básico, *quando couber*. Nesse passo, atendidos os requisitos mínimos do art. 9º,

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

§ 2º, VII, do ADG nº 014/2022, a versão preliminar do documento é suficiente

f. Do Plano de Contratações

No item 21 do TR (doc. nº 00100.164213/2025-05) foi indicado o Plano de Contratações nº 20250304.

g. Da disponibilidade orçamentária

Salvo melhor juízo, não há documento nos autos que ateste a disponibilidade orçamentária para assunção da despesa, expediente que deve ser providenciado quando do acionamento das ARPs decorrentes da presente licitação.

II.II – Da modelagem da licitação

Os presentes autos foram inaugurados para a formação de ARP para a prestação de serviços comuns de engenharia, sob demanda, para a execução de mudanças e adequações de *layout* e instalações, incluindo materiais e insumos, nas áreas administrativas, legislativas e residências oficiais do Senado Federal, de acordo com os termos e especificações do TR e anexos.

Segundo o item 3 do TR, o objeto é serviço comum de engenharia, *pois os padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado, consoante preceituam os incisos XLI e XXI, alínea “a”, ambos do art. 6º, da Lei nº14.133, de 2021.*





SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

Segundo a inteligência do art. 6º, incisos XII e XXI, alíneas “a” e “b”², da Lei nº 14.133/2021, se não houver inovação no espaço físico da natureza ou não acarretar alteração substancial das características originais de bem imóvel, não há que se falar em obra, mas em serviço de engenharia.

Nesse caso, deve ser examinado se o serviço 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 ou se o serviço é caracterizado pela alta heterogeneidade ou complexidade, a atrair a natureza comum ou especial, respectivamente.

A obrigatoriedade da adoção do pregão para serviços comuns, de engenharia ou não, é disciplinada pelo art. 6º, XLI, da Lei nº 14.133/2021 e no art. 29, da Lei nº 14.133/2021:

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

XLI - pregão: modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de

² Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

[...]

XII - obra: toda atividade estabelecida, por força de lei, como privativa das profissões de arquiteto e engenheiro que implica intervenção no meio ambiente por meio de um conjunto harmônico de ações que, agregadas, formam um todo que inova o espaço físico da natureza ou acarreta alteração substancial das características originais de bem imóvel; [...]

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;

b) serviço especial de engenharia: aquele que, por sua alta heterogeneidade ou complexidade, não pode se enquadrar na definição constante da alínea “a” deste inciso;



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

juízo poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto; [...]

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.

Além disso, conforme o art. 85 da Lei nº 14.133/2021, a Administração poderá contratar a execução de obras e serviços de engenharia pelo sistema de registro de preços, desde que se trate de projeto padronizado, sem complexidade técnica e operacional e haja necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço a ser contratado.

Conforme enuncia o item 3.3 do TR, a presente contratação adotará o Sistema de Registro de Preços – SRP, diante da impossibilidade de previsão exata dos quantitativos de serviços e insumos a serem demandados. A justificativa é aderente aos termos do art. 3º, inciso V, do Decreto nº 11.462/2023³.

³ Art. 3º O SRP poderá ser adotado quando a Administração julgar pertinente, em especial:

I - quando, pelas características do objeto, houver necessidade de contratações permanentes ou frequentes;

II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida, como quantidade de horas de serviço, postos de trabalho ou em regime de tarefa;

III - quando for conveniente para atendimento a mais de um órgão ou a mais de uma entidade, inclusive nas compras centralizadas;

IV - quando for atender a execução descentralizada de programa ou projeto federal, por meio de compra nacional ou da adesão de que trata o § 2º do art. 32; ou



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

Adiante, segundo os itens 3.4 e 3.5 do TR, o critério de julgamento será o de menor preço, e o objeto adjudicado por grupo de itens.

3.5.1. Será adotado o critério de adjudicação “menor preço por grupo de itens”, pois constatou-se a existência de fatores técnicos/econômicos que justificam seu agrupamento, nos termos da Súmula nº 247 do Tribunal de Contas da União. Sugere-se o critério de seleção pelo Menor Preço por grupo de itens, conforme os grupos e itens apresentados no Anexo 1-A deste TR. A quantidade de itens em cada combinação dependerá da extensão da intervenção e do tipo da edificação ou da instalação. Nota-se que cada unidade tem arranjos diferentes, que atendem a formas de organização peculiares, não sendo possível a previsão exata de cada demanda. Assim, cada intervenção de serviços pressupõe uma combinação com uma quantidade específica de itens em um respectivo grupo, em que a execução de cada serviço deverá interferir na execução do outro, o que denota necessariamente uma grande interdependência entre os serviços. Caso cada item ou serviço previsto no grupo fosse contratado separadamente, o fato geraria dificuldades em definir a responsabilidades e a garantias pelos serviços de cada empresa, bem como haveria dificuldade de atender de forma tempestiva às demandas caso houvesse litígio entre as prestadoras durante os serviços, com possível interdição da intervenção. Ressalta-se que muitos serviços são agendados para o período de recesso parlamentar, de modo a não comprometer as atividades parlamentares e a não causar riscos e prejuízos à atividade fim da Casa. Os recessos são curtos e não deixam margem para acomodar acréscimo de tempo no cronograma.

3.5.2. Todos os itens estão agrupados de acordo com área de atuação em termos de expertise de mercado, tendo em vista a interdependência desses itens e definição de

V - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

Parágrafo único. O SRP poderá ser utilizado para a contratação de execução de obras e serviços de engenharia, desde que atendidos os seguintes requisitos:

I - existência de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo padronizados, sem complexidade técnica e operacional; e

II - necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço a ser contratado.



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

responsabilidades nos objetos a serem fornecidos em cada item diante da necessidade concreta do objeto demandado. Os itens agrupados estão indicados no Anexo 1-A de acordo com o que se segue.

Grupo 1 (Serviços Comuns de Engenharia): constam 4 itens com serviços interdependentes onde a execução do conjunto de atividades enseja a necessidade legal de atribuição de Responsabilidade Técnica de profissionais do sistema CONFEA (Conselho Federal de Engenharia e Agronomia) e/ou CAU (Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil). A responsabilidade técnica é atribuída ao conjunto de itens que fazem parte da execução de um projeto cuja negligência, imprudência ou imperícia na execução confere risco ao patrimônio ou a vida.

Grupo 2 (Marcenaria): consta de 1 item com serviços interdependentes na execução do conjunto de atividades dentro do ramo de prestação do serviço. Trata de objeto complementar ao grupo 1, porém, embora necessário a garantia sobre os serviços, não há necessidade legal de definição de responsabilidade técnica nos termos e condições exigidas para o Grupo 1.

Grupo 3 (Vidros e películas): consta de 1 item com serviços interdependentes na execução do conjunto de atividades dentro do ramo de prestação do serviço. Trata de objeto complementar ao grupo 1, porém, embora necessário a garantia sobre os serviços, não há necessidade legal de definição de responsabilidade técnica nos termos e condições exigidas para o Grupo 1.

Grupo 4 (Persianas e Cortinas): consta de 1 item com serviços interdependentes na execução do conjunto de atividades dentro do ramo de prestação do serviço. Trata de objeto complementar ao grupo 1, porém, embora necessário a garantia sobre os serviços, não há necessidade legal de definição de responsabilidade técnica nos termos e condições exigidas para o Grupo 1.

3.5.3. Os valores financeiros de cada item dos diferentes grupos serão os limitantes dos acionamentos, não sendo mais o quantitativo de cada atividade/serviço como era nas atas passadas. Essa mudança decorre de trabalho recente da AUDIT, realizado em 2023, relativo a estudos de caso em contratações de outros órgãos. A sistemática de adotar



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

o valor financeiro do item ao invés dos quantitativos de serviços é adotada no Sistema de Registro de Preços da Caixa Econômica Federal (ARP DE REFORMAS PE 567/2023) e foi considerado uma boa prática em face da flexibilidade na elaboração dos projetos sem perder o controle das medições durante a execução.

A justificativa está em compasso com o art. 82, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, segundo o qual o critério de julgamento de menor preço por grupo de itens somente poderá ser adotado quando for demonstrada a inviabilidade de se promover a adjudicação por item e for evidenciada a sua vantagem técnica e econômica, e o critério de aceitabilidade de preços unitários máximos deverá ser indicado no edital, o que é providenciado no item 12 do TR (doc. nº 00100.164213/2025-05) e no item 10.1.1 do edital (doc. nº 00100.166117/2025-93).

Não somente, a justificativa atende ao comando do enunciado nº 247 da Súmula do TCU⁴, no que toca ao prejuízo para o conjunto da contratação. Ausente expertise deste órgão para avaliação técnica da justificativa, o ponto não carece de comentários adicionais.

Enuncia o item 3.6 do TR que não será admitida a participação em consórcios. A vedação é justificada com base em razões de gestão contratual e de mercado, pelo que não carece de comentários jurídicos adicionais. Por sua vez, o item 3.7 disciplina os casos em que será admitida a subcontratação.

⁴ 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.



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

Quanto ao tratamento diferenciado a microempresas e empresas de pequeno porte (ME e EPP), diz o item 3.8 do TR que:

3.8. Tratamento diferenciado a Microempresas e Empresas de Pequeno Porte - ME/EPP

3.8.1.

3.8.2. Pelo valor orçado para contratação, em consonância com o inciso I e II do § 1º do art. 4º da Lei 14.133/2021 e devidamente demonstrado na Pesquisa de Preços, fica inviabilizando a aplicabilidade do inciso I, do art. 48 da Lei Complementar 123/2006, que trata das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte para o grupo 1.

Da leitura dos autos, é possível depreender que o conteúdo do item 3.8.1 foi suprimido em razão da impertinência da informação para o tópico em questão. O capítulo deve ser renumerado para que não conste item desacompanhado de elemento material.

O TR esclarece que não incide o benefício estampado no art. 48, I, da LC nº 123/2006 (licitação exclusiva) apenas em relação ao grupo 1, em razão do valor estimado para o grupo de itens, de natureza indivisível (vide itens 3.4 e 3.5 do TR). Sendo o valor estimado para o grupo em referência **superior** à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte, nos termos do art. 4º, §1º, II, da Lei nº 14.133/2021, as disposições constantes dos arts. 42 a 49 da Lei LC nº 123/2006 não são aplicadas.

Em relação aos demais grupos (2, 3 e 4) não há vedação à participação de microempresas e empresas de pequeno porte, embora não seja o caso de licitação exclusiva, esta sim, fundamentada no art. 48, I, da LC nº 123/2006, já que os valores estimados para os grupos são



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

inferiores a R\$ 4.800.000,00 e superiores a R\$ 80.000,00, vide Anexo1-A do TR (doc. nº 00100.164213/2025-05-1).

Informada a inaplicabilidade da vistoria no item 4.1, no item 4.2 do TR são exigidos requisitos de habilitação técnica e econômico-financeira, certo que a habilitação jurídica, trabalhista, fiscal, social e previdenciária é exigida na minuta do edital (item 11.3.3). Não desbordantes do art. 62 e seguintes da Lei nº 14.133/2021 e ausente atribuição ou expertise deste órgão jurídico para avaliar, no mérito, a adequação das condições propostas, não há óbice jurídico ao prosseguimento do ponto.

No item 5.1, é definida a forma do contrato. Em relação aos itens cujos valores são inferiores ao limite para dispensa de licitação, será emitida apenas nota de empenho; em relação àqueles cujos valores são superiores ao limite, o instrumento será o termo de contrato. Com amparo no art. 95 da Lei nº 14.133/2021, o ponto não carece de comentários adicionais.

No item 5.2 é informado o prazo de vigência de 01 (um) ano contado da data da sua assinatura, que poderá, por interesse da Administração, ser prorrogada por igual período, desde que comprovado o preço vantajoso, e a satisfatória execução do objeto. O enunciado atende ao comando do art. 84 da Lei nº 14.133/2021 e, por isso, não merece reparo.

No item 6, é indicado o modelo de gestão da contratação; no item 7, o prazo para início da execução; no item 8, os critérios e práticas de sustentabilidade, no item 9, as obrigações da contratada e da contratante; no item 10, o regime de execução da contratação; no item 11,





SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

a planilha de composição de custos; no item 12, a proposta comercial, critério de aceitabilidade dos preços global e unitário; no item 13, as condições de recebimento do objeto; no item 15, a inaplicabilidade do IMR; no item 16, a estimativa de custos da contratação. Todos os pontos de evidente caráter técnico, a este órgão jurídico cabe reconhecer seu tratamento no TR.

No item 14 são tratadas as penalidades aplicáveis. Pela compatibilidade do previsto com o art. 155 e seguintes da Lei nº 14.133/2021, o ponto não carece de maiores comentários.

No item 17, é disciplinada a forma de pagamento. A respeito, enuncia o item 17.2 que os pagamentos serão efetuados por intermédio de depósito em conta bancária da contratada, no prazo de até 30 (trinta) dias corridos, a contar da data do recebimento provisório. No ciclo da despesa pública, os pagamentos apenas são efetuados após a etapa de liquidação, quando se verifica que a Administração recebeu, de fato, aquilo que contratou. Na Lei nº 4.320/1964 o ponto tem a seguinte disciplina:

Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

II - a importância exata a pagar;

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

*I - o contrato, ajuste ou acôrdo respectivo;**II - a nota de empenho;**III - os comprovantes da entrega do material ou da prestação efetiva do serviço.*

Enquanto o recebimento é tão somente provisório, não se entende superada a etapa de liquidação. Por isso, como regra, não pode o marco ser o termo inicial para a contagem do prazo de pagamento, senão o momento do recebimento definitivo.

No item 18, são tratadas as condições de reajuste, previsão que se amolda ao disposto na Lei nº 14.133/2021 (art. 6º, LVIII) que dispõe ser o mecanismo forma de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro de contrato, consistente na aplicação do índice de correção monetária previamente determinado, no caso, o INCC, para retratar a variação efetiva do custo de produção.

O item 19 trata da garantia contratual. Embora sem indicação expressa, o instituto tem amparo no art. 98 da Lei nº 14.133/2021⁵, que condiciona, em regra, a garantia prestada nas contratações de obras, serviços e fornecimentos ao percentual de até 5% (cinco por cento) do valor inicial do contrato.

III – DA MINUTA DE EDITAL

⁵ Art. 98. Nas contratações de obras, serviços e fornecimentos, a garantia poderá ser de até 5% (cinco por cento) do valor inicial do contrato, autorizada a majoração desse percentual para até 10% (dez por cento), desde que justificada mediante análise da complexidade técnica e dos riscos envolvidos.

Parágrafo único. Nas contratações de serviços e fornecimentos contínuos com vigência superior a 1 (um) ano, assim como nas subsequentes prorrogações, será utilizado o valor anual do contrato para definição e aplicação dos percentuais previstos no caput deste artigo.



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

A análise da minuta encartada nos autos (doc. nº 00100.166117/2025-93) permite concluir ter sido o instrumento elaborado com base na minuta-padrão de pregão para registro de preços com e sem termo de contrato. No entanto, alguns pontos carecem de análise e complementação.

De início, o preâmbulo do edital é acompanhado da primeira nota de consulta dirigida a esta Advocacia:

(1ª Nota para a ADVOSF: Informa-se à ADVOSF que, quanto ao critério de adjudicação, a COPEL esclareceu, por meio do NUP 00100.158922/2025-43, que, embora o real critério seja o de menor preço por grupo, para fins de edital deverão ser cadastrados quatro itens, tendo em vista que não há formação de grupo com apenas um item. Dessa forma, o edital foi ajustado.)

Diante da modelagem da referida licitação, é recomendável que se adote o critério de adjudicação de menor preço por grupo para o grupo 1, e de menor preço por item para os demais grupos (2, 3 e 4).

No Capítulo III – Do Cadastramento da Proposta, item 3.2, a minuta encartada diz que o licitante deverá consignar o preço global de cada item. De acordo com a minuta-padrão e, por lógica, deverá consignar o preço unitário de cada item. Por isso, é recomendável o ajuste na redação.

No Capítulo VII – Do Benefício às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, foi inserida a segunda consulta a esta ADVOSF:

(2ª Nota para a ADVOSF: Embora a Recomendação nº 4 da COPEL (NUP 00100.158922/2025-43) indique a não aplicação do tratamento diferenciado a ME/EPPs, em razão de o valor estimado da contratação superar R\$ 4.800.000,00, optou-se por manter a aplicação do referido



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

tratamento para os Itens 2 a 4, considerando que serão licitados isoladamente e possuem valor estimado inferior a R\$ 4.800.000,00.)

Pela adequação do entendimento, o feito pode prosseguir da forma proposta, como já examinado no tópico da modelagem da licitação desta manifestação.

No item 8.1, no Capítulo VIII, é determinado que o critério de julgamento será o de menor preço por item. O enunciado merece reparo para reproduzir a instrução dos autos: a adoção do critério de menor preço por grupo para o grupo 1; e de menor preço por item para os demais itens (atuais grupos 2, 3 e 4).

No Capítulo X – Da Aceitabilidade da Proposta, o item 10.2 deve remeter ao Anexo 3 para os preços unitários. Recomenda-se a correção.

No Capítulo XI, no item 11.3.1 destinado ao tratamento da capacidade técnica, é formulada a terceira consulta jurídica:

(3ª Nota para a ADVOSF: Em relação à solicitação da COATC e da COPEL para apresentação de justificativas quanto à vedação ao somatório de atestados e às exigências de qualificação técnica no TR, a SINFRA, por meio do NUP 00100.163082/2025-31, apresentou manifestação, contudo não incluiu justificativas no TR. Diante disso, solicita-se à ADVOSF avaliar a necessidade de o OT inseri-las no referido documento.)

É pertinente a juntada das justificativas no TR ou em anexo do edital para evitar a impugnação do certame em razão da suposta restrição da competição.

No item 14.3 do Capítulo XIV, é enunciado que o objeto do pregão será adjudicado por item aos vencedores do certame. Novamente,



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

considerando a existência de um grupo (grupo 1), de natureza indivisível, composto por variados itens, o critério para o grupo 1 é o de menor preço por grupo, enquanto que para os demais itens avulsos (atuais grupos 2, 3 e 4) é de menor preço por item.

O Capítulo XXI é responsável pela disciplina dos acionamentos da Ata de Registro de Preços. Ainda que o tópico não encontre paralelo na minuta-padrão da Casa, suas previsões são juridicamente adequadas. Entretanto, uma vez que o objeto compreende a contratação de serviços, o único critério a ser considerado para a substituição do instrumento de contrato por Nota de Empenho é o valor. Conforme a disposição legal (art. 95, II da Lei nº 14.133/2021), o prazo de entrega só é um critério válido para a aquisição de bens.

A minuta estabelece um capítulo para os acionamentos da ARP (Cap. XXI); um capítulo para a disciplina da nota de empenho, instrumento utilizado para alguns itens do contrato (Cap. XXIII); o regime de execução para serviços executados por nota de empenho (Cap. XXIV). Ainda que não constem da minuta-padrão, por não se ter identificado incompatibilidade seja com as normas legais, seja com a natureza da contratação, não se obsta a aprovação da redação alterada.

A minuta também inova ao estabelecer um capítulo para a forma de pagamento (Cap. XXV). No Capítulo XXV, este órgão de assessoramento é consultado nos seguintes termos:

(4ª Nota para a ADVOSF: Consta no item 17.6 do TR que o prazo de pagamento será contado a partir do recebimento provisório, e não do definitivo. Considerando que, no âmbito do Senado, não é prática usual a contagem do prazo a partir do recebimento provisório — sendo o pagamento realizado somente após o recebimento



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

definitivo —, foi efetuado questionamento à SINFRA, que, por meio do NUP 00100.163082/2025-31, manifestou entendimento de que o prazo correto para pagamento deve ser contado a partir do recebimento provisório. A COATC, entretanto, optou por manter a redação da minuta-padrão. Diante disso, solicita-se manifestação da ADVOSF sobre o tema.)

Como esclarecido nesta manifestação, enquanto o recebimento é tão somente provisório, não se entende superada a etapa de liquidação. Por isso, como regra, não pode o recebimento provisório ser o termo inicial para a contagem do prazo de pagamento, senão o momento do recebimento definitivo.

No Capítulo XXVI, que disciplina as penalidades, a partir do item 29.3.1, a minuta de edital inova em relação ao que estabelece a minuta-padrão de registro de preços. A graduação das infrações é compatível com a Lei nº 14.133/2021 e com outras minutas-padrão desta Casa, pelo que pode ser aprovada.

Também inova a minuta encartada ao disciplinar em capítulo próprio a subcontratação (Cap. XXX). O tratamento do tema é necessário e aderente ao que dispõe o TR.

Considerando que a minuta de contrato não será necessária para todos os itens, a inovação do Capítulo XXXII que incorporou a cláusula de obrigações do beneficiário e do Senado Federal é bem-vinda. Nesse mesmo sentido, o capítulo para disciplina do tratamento e proteção de dados pessoais.

Quanto às divergências entre a cláusula décima primeira da minuta de contrato e o item 14.1 do TR, recomenda-se a complementação



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

da **alteração** do TR para que este esteja plenamente de acordo com a Lei nº 14.133/2021.

Por fim, quanto à vigência contratual prevista pela cláusula décima quarta da minuta de contrato, sugere-se a **complementação** do item 5.2 do TR com tais informações, de forma a garantir a adequação entre os dois documentos essenciais para a presente licitação.

Exceto pelas recomendações formuladas, a minuta de edital pode ser aprovada porque compatível com a Lei nº 14.133/2021, com o ADG nº 014/2022 e com a minuta-padrão validada pela Administração desta Casa.

IV – CONCLUSÃO

Ante ao exposto, fica aprovado o prosseguimento dos autos, **desde que as recomendações destacadas no bojo desta manifestação, sublinhadas e/ou em negrito, sejam observadas**. Além disso, frisa-se a necessidade de que as etapas procedimentais posteriores à manifestação desta Advocacia, como a designação do pregoeiro e publicidade do ato, sejam superadas.

É o Parecer.

Brasília, 22 de setembro de 2025.

*(assinado digitalmente)***ISABELLE MENEZES VIEIRA DA SILVA**

Advogada do Senado Federal



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

Ref. PARECER Nº 695/2025-ADVOSF

Processo nº 00200.011905/2025-15

De acordo. Ao Advogado-Geral Adjunto de Contratações.

Brasília, 22 de setembro de 2025.

*(assinado digitalmente)***RAFAEL RODRIGUES DA CUNHA PAIVA**

Advogado do Senado Federal

Coordenador do Núcleo de Processos de Contratações, em exercício

Aprovo. Junte-se aos autos e encaminhe-se à SADCON.

Brasília, 24 de setembro de 2025.

*(assinado digitalmente)***DANIEL VICTOR DE ARAÚJO SIMÕES**

Advogado do Senado Federal

Advogado-Geral Adjunto de Contratações

