



SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

PARECER Nº 446/2025-ADVOSF
Processo nº 00200.006280/2025-70

*Minuta de Edital de Pregão Eletrônico.
Menor Preço global. Objeto: prestação
de serviços de substituição de banco de
baterias para nobreaks do Senado
Federal. 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 00100.117897/2025-48, acerca da realização de licitação, na modalidade pregão, sob a forma eletrônica, do tipo menor preço global, destinado à contratação de prestação de serviços de substituição de banco de baterias para nobreaks do Senado Federal.

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

- i.* Documento de Oficialização de Demanda (00100.058723/2025-36);
- ii.* Estudo Técnico Preliminar (00100.058724/2025-81);
- iii.* Solicitação de Contratação e Versão Preliminar do Mapa de Risco (00100.058725/2025-25);
- iv.* Planejamento Orçamentário e notícia da aprovação da





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

- contratação pelo Comitê de Contratações (00100.058727/2025-14 e 00100.058728/2025-69);
- v. Pesquisas de Preços e Planilha Estimativa de Despesas (00100.090318/2025-11 e seus anexos);
 - vi. Análise originária da COPEL (00100.115106/2025-45);
 - vii. Termo de Referência Definitivo (00100.116444/2025-02);

Em sua análise preliminar, a Coordenação de Processamento Externo de Licitações (COPEL) teceu algumas recomendações (documento nº 00100.115106/2025-45). Dentre elas, recomendou a supressão de trecho atinente à intermediação de mão-de-obra, por entender aplicável somente às contratações com dedicação exclusiva.

Ademais, sugeriu encaminhamento a esta Advocacia sobre a pertinência de prever regramento específico no termo de referência e no edital acerca da participação de entidades sem fins lucrativos.

Em resposta (doc. nº 00100.116471/2025-77), a Coordenação de Engenharia de Manutenção Eletromecânica (COEMAN) elaborou novas versões do TR (doc. nº 0 0100.116444/2025-02) e do edital (doc. nº 00100.117897/2025-48), de acordo com as recomendações tecidas pela COPEL e pela COATC.

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.





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

II – ANÁLISE

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

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 14/2022, 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





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

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.

2. Do Objeto:

2.1. A princípio, destaca-se que o pregão é uma modalidade de licitação obrigatória para a aquisição de bens e contratação de 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)¹.

Ao caso em questão, a presente análise irá se debruçar sobre a contratação de 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

¹ Art. 28. São modalidades de licitação:

I - pregão;





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

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.

2.2. A licitação em testilha objetiva a contratação de serviços prestação de serviços de substituição de banco de baterias para *nobreaks* do Senado Federal.

A Lei nº 14.133/2021 abordou expressamente o conceito de bens e serviços comuns no inciso XIII, do artigo 6º, da seguinte forma:

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;

Quanto à caracterização dos bens como comuns e usuais no caso em apreço, a COEMAN informou no item 3.2.1. do Termo de Referência (doc. nº 00100.116444/2025-02) ao discorrer sobre a modalidade de licitação:

“Será adotada a modalidade Pregão, em sua forma eletrônica, em razão de o objeto da presente contratação poder ser classificado como 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 XIII e XLI, do art. 6º e art. 29, da Lei nº 14.133/2021, assim





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

como o caput do art. 1º, e §1º e art. 3º do Decreto nº 10.024/2019.”

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 mercado².

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

² 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

admitem grau de subjetividade, a escolha dos agentes administrativos presuma-se correta. *(destaques acrescidos)*

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 B ao TR (doc. nº 00100.116444/2025-02).

Acrescenta-se, ainda, que feito o levantamento de mercado por ocasião do Estudo Técnico Preliminar (doc. nº 00100.058724/2025-81), concluiu-se que, mesmo diante de eventual complexidade técnica do objeto pretendido, é, ao menos em tese, cabível procedimento licitatório, sob a modalidade de pregão eletrônico, pois o contrato vigente (CT 34/2021) não contempla substituição e instalação de baterias, que não são objeto de exclusividade.

Ademais, a doutrina especializada da estirpe de Marçal Justen Filho, Jesse Torres e Vera Monteiro assinala que um bem ou serviço padronizado ou rotineiramente adquirido são, obviamente, comuns; mas não apenas isto. Isso porque a expressão “comum”, não é sinônimo de ausência de complexidade técnica ou mesmo, de impossibilidade em solicitar um bem sob encomenda.

Ou seja, *“Não há incompatibilidade e problema algum em o bem ou o serviço possuir complexidade técnica ou ser produto de encomenda”*.

Neste mesmo sentido, o Plenário do Tribunal de Contas da União decidiu no Acórdão nº 2172/2018, com clareza solar, que:

“A utilização da modalidade pregão é possível, nos termos da Lei nº 10.520/2002, sempre que o objeto da contratação for





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

padronizável e disponível no mercado, independentemente de sua complexidade.”

Embora se refira à Lei nº 10.520/2002, diploma legal que regia o procedimento licitatório na modalidade pregão antes da entrada em vigor da Lei nº 14.133/2021, o entendimento esposado pela Corte Federal de Contas no acórdão retromencionado amolda-se por inteireza à legislação atual.

Outrossim, é cediço que os itens que se pretende adquirir são ínsitos às atividades regulares de segurança desta Casa Legislativa, eis que os objetos almejados são necessários à prática rotineira dos servidores e autoridades do Senado Federal. Logo, é forçoso se concluir pela caracterização dos bens como comuns e usuais no caso em apreço.

Outrossim, **em que pese a justificativa supramencionada constante do Termo de Referência, quanto à adoção da modalidade pregão para a licitação, revelar-se um tanto vaga — sendo, inclusive, prática reiterada desta Advocacia recomendar o aprofundamento dessa análise, o que ora se reitera —, é certo que o Anexo 2 da minuta de edital (doc. nº 00100.117897/2025-48) apresentam descrição completa das especificações técnicas dos itens a serem contratados, evidenciando tratar-se de bens comuns, cujos padrões técnicos de qualidade se encontram claramente disciplinados neste quadrante.**

Vê-se, portanto, 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 14/2022)





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

2.3. No caso, verifica-se que não será adotado o Sistema de Registro de Preços (SRP) no presente caso, conforme item 3.2.2 do TR, visto que o objeto possui previsibilidade do quantitativo a ser contratado.

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:

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;





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

d) termo de referência.

Dito isso, percebe-se que os documentos foram juntados aos autos, conforme nºs 00100.058723/2025-36, 00100.058724/2025-81 e 00100.116444/2025-02, **com exceção do Mapa de Riscos**.

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 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 preparatória³.

3.2. O Estudo Técnico Preliminar (NUP 00100.058724/2025-81) contém os requisitos descritos no parágrafo primeiro do artigo 18 da Lei nº 14.133/2021.

Foram analisadas as possibilidades do mercado, de acordo com o item 5 do ETP, de modo que as características do objeto possuem justificativa técnica para o modelo de licitação proposto, frente a outras possíveis soluções mercadológicas.

3.3. Com relação ao conteúdo do Termo de Referência, verifica-se a justificativa da necessidade da contratação constante do item 2.2. do TR, em atendimento ao estabelecido no artigo 18, I, da Lei nº 14.133/2021:

³ 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. 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 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.

Contudo, é relevante denotar que o Estudo Técnico Preliminar, ao descrever a solução proposta, no seu item 6, enuncia que:

O principal ponto é que o serviço a ser contratado é a substituição das baterias, com fornecimento de mão de obra, baterias e materiais e serviços necessários para conclusão da atividade. Não é tecnicamente possível separar o objeto, pois existem





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

variações nos procedimentos a serem adotados durante a instalação e a necessidade de se manter a garantia das baterias. Isso só é possível tendo um fornecedor responsável pelo conjunto total do fornecimento.

Da mesma forma, é importante observar que, do ponto de vista técnico, o serviço de instalação só é possível com as baterias disponíveis. Em contraponto, as baterias só têm serventia se tiverem um serviço de instalação associado. A separação dos fornecimentos poderia levar a situações completamente ilógicas, como a perda das baterias por falta de instalação no período adequado ou falta de logística reversa.

No mesmo sentido, o Anexo A do Termo de Referência, trasladado no Anexo 2 da Minuta Editalícia, ao dispor sobre as especificações técnicas do objeto deixa claro no seu item A.3.1. que “faz parte do escopo da contratação o fornecimento de 480 (quatrocentos e oitenta) baterias VRLA 12V/120Ah, próprias para nobreaks, conforme especificações técnicas do Senado Federal;”.

Assim, conclui-se que o objeto da contratação almejada não é apenas serviço de substituição de banco de baterias para nobreaks do Senado Federal, pois engloba também a aquisição de 480 (quatrocentos e oitenta) baterias novas.

Dessa forma, **embora o caderno de especificações técnicas siga em anexo ao edital, com o fim de tornar mais clara a redação editalícia e evitar problemas no certame pretendido, recomenda-se alterar a descrição do objeto no termo de referência, para que passe a incluir o fornecimento de novas baterias para os nobreaks desta Casa.**

Nota-se ainda que, embora indicados os gestores do futuro ajuste no item 6 do TR, carece a **designação formal dos gestores** pela Diretoria-Geral do Senado Federal, nos moldes do artigo 9º, IX, do Anexo





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

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 as prescrições contidas no item 9. do TR. Logo, verifica-se que o TR descreve de maneira exaustiva o modo de cumprimento das contratações objetivadas. Destaca-se a ausência de indicação quanto à exclusividade ou não dos serviços de mão-de-obra.

Ainda, o TR atende à determinação contida na 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 A ao TR).

Quanto aos aspectos formais exigidos para a regularidade do procedimento, observa-se não ter havido, ainda, a **aprovação** do Estudo Técnico Preliminar (00100.058724/2025-81) Termo de Referência (00100.116444/2025-02), 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.





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;

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.

Noutro eito, concernente ao Mapa de Riscos, verifica-se que há apenas sua versão preliminar ao final do Documento de Formalização de Demanda (NUP 00100.058723/2025-36). O artigo 9º, § 2º, do ADG nº 14/2022, apenas exige em seu inciso VII que a solicitação de contratação esteja acompanhada da versão preliminar do Mapa de Riscos.

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

4.1. Em relação à **pesquisa de preços**, consolidada na Planilha Estimativa de Despesas (documento nº 00100.090318/2025-11 e seus anexos), a área técnica informou que:

2. Devido à especificidade do escopo de fornecimento, não foi possível utilizar-se das tabelas de referência SINAPI e TCPO/Pini, já que não há serviços equivalentes nessas tabelas.

3. Em função da natureza dos fornecimentos previstos nas Fichas de Especificações, não puderam ser obtidos preços de contratações recentes de outros órgãos públicos no portal “Banco de Preços”, em contratos vigentes no Senado Federal ou na internet.

4. Assim, solicitou-se orçamento às empresas do respectivo ramo do objeto, de modo que as cotações de empresas foram o formador determinante do preço de referência para os itens,





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

indicados como “Pesquisa de Preços”, nas observações da planilha orçamentária.

5. Diante de uma ampla pesquisa de preços, fez-se uma análise crítica dos resultados obtidos, para que houvesse maior convergência dos valores. Assim, quando o coeficiente de variação (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 aproximação do valor de referência ao real valor de mercado do respectivo item. Contudo, não foi possível otimizar a convergência, o que indica ocorrência de dispersão de valores no mercado, fato atribuído à complexidade e grau de especialidade do serviço.

(...)

8. Sobre a validade das propostas comerciais, este Serviço entende como atuais todos os valores utilizados para compor a cesta de preços, mesmo que, eventualmente, a validade estampada na proposta da empresa esteja pretensamente vencida ou inexistir. Todavia, não houve lapso temporal significativo desde o início da pesquisa. Dessa forma, os preços unitários de referência estão de acordo com os valores praticados no mercado no período de realização dessa pesquisa. Portanto, não há qualquer óbice à sua utilização para fins de baliza inicial de preço de referência.

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 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





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

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.

Verifica-se que foi anotada nos autos a Anotação de Responsabilidade Técnica do responsável pela pesquisa de preços, conforme NUP 00100.093388/2025-12.

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





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

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 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.

Dessa forma, entende-se por **necessária** a avaliação pela





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

autoridade competente da suficiência das justificativas apresentadas na pesquisa de preços.

5. Análise do instrumento convocatório:

5.1. Em relação ao **instrumento convocatório** (doc. nº 00100.117897/2025-48), verifica-se que a minuta guarda pertinência com a legislação de regência e segue o padrão adotado pelo Senado Federal, com as cláusulas necessárias exigidas pelo art. 92 da Lei nº 14.133/2021.

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.

Concernente à descrição do objeto da licitação, aqui valem as mesmas observações tecidas por ocasião do exame do termo de referência.

Portanto, recomenda-se alterar a descrição do objeto no preâmbulo e na descrição do objeto a ser licitado, para que passe a incluir o fornecimento de novas baterias para os nobreaks desta Casa.

5.2. Noutro eito, 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

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, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

.....

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

.....

Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:

[...]





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

V - atendimento aos princípios:

[...]

b) do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso;

[...]

§ 2º Na aplicação do princípio do parcelamento, referente às compras, deverão ser considerados:

I - a viabilidade da divisão do objeto em lotes;

II - o aproveitamento das peculiaridades do mercado local, com vistas à economicidade, sempre que possível, desde que atendidos os parâmetros de qualidade; e

III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

Portanto, a regra geral para compras 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





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

redução das despesas administrativas. (TCU, Plenário. Acórdão nº 2407. Rel. Min. Benjamin Zymler, j. 6.12.2006)

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 Luís 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.





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

No entanto, em que pesem os precedentes do Tribunal de Contas da União, não se pode perder de vistas 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 9 do Estudo Técnico Preliminar e o item 3.4 do Termo de Referência expuseram a necessidade de adjudicação global dos itens, com base em fatores técnicos e econômicos detalhados amiúde.

Trata-se de solução preconizada com base na discussão travada quando da elaboração do estudo técnico preliminar, após levantamento de mercado que considerou as possíveis soluções disponíveis à Administração.

Portanto, do ponto de vista estritamente jurídico que cabe a esta Advocacia, o órgão técnico apresentou justificativa para a inconveniência do parcelamento dos itens do objeto a ser licitado.

Sem embargo, caberá à autoridade competente **deliberar acerca da suficiência das razões apresentadas para a adoção do**





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

critério de adjudicação no caso ora tratado.

5.3. A minuta editalícia contém nota direcionada à ADVOSF sobre a pertinência do item 3.6. do TR e sua adoção no certame. Trata-se de avaliação sugerida pela COPEL quanto à proibição de participação entidades sem fins lucrativos que gozam da não incidência de tributos na prestação dos serviços a serem contratados.

A questão foi submetida ao exame do Tribunal de Contas da União, no bojo da TC nº 009.692/2022-3, no qual restou decidido, por meio do Acórdão nº 2.481/2024, que não deve haver vedação genérica à participação de instituições sem fins lucrativos em certames licitatórios, exigindo-se apenas que o objeto do contrato seja condizente com o objeto social da entidade participante, o qual se encontra previsto, necessariamente, em seu ato constitutivo.

O processo supramencionado foi instaurado perante a Corte de Contas em razão de representação formulada por entidade participante de licitação no Senado Federal e se encontrado documentado no processo nº 00200.011625/2022-64.

A decisão reverbera entendimento já consolidado no âmbito do TCU, que entendeu o parágrafo único do art. 12 da Instrução Normativa nº 5/2017, ao vedar a participação de entidades sem fins lucrativos em certames licitatórios, está em desarmonia com os preceitos constitucionais e legais estabelecidos e com entendimentos jurisprudenciais do próprio Tribunal de Contas da União, em especial os Acórdãos nºs 2.847/2019, 1.406/2017 e 746/2014 – todos do Plenário.

De igual quilate, o Acórdão nº 2.426/2020, prolatado pelo





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

Plenário do TCU, expediu a seguinte recomendação:

9.3. determinar à Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia (SEDGGD/ME), com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, c/c o art. 4º, inciso I, da Resolução – TCU 315/2020, que adote providências para modificar o parágrafo único do art. 12 da IN 5-Seges/MP, de 26/5/2017, e informe ao TCU, no prazo de 15 (quinze) dias, os encaminhamentos realizados, visando a:

9.3.1. restringir a participação em licitações públicas somente às instituições sem fins lucrativos qualificadas como Oscip, participantes sob esta condição;

9.3.2. harmonizar o dispositivo com preceitos constitucionais e legais estabelecidos (art. 5º, caput; e art. 3º, caput, da Lei 8.666/1993) e com entendimentos jurisprudenciais do TCU: Acórdãos 746/2014, 1.406/2017 e 2.847/2019, todos do Plenário desta Corte de Contas; e

9.3.3. ampliar a competitividade em certames públicos e, por conseguinte, a seleção de propostas mais vantajosas para a Administração Pública, em que o objeto também possa ser atendido por instituições sem fins lucrativos, tendo em vista que inexistente norma legal que discipline, de forma indistinta, vedação de participação em processos licitatórios a essas entidades;" (Grifamos.)

Com base na determinação em tela, o Tribunal de Contas da União deixou claro ser possível restringir a participação em licitações apenas das instituições sem fins lucrativos qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – Oscips, e que participem da licitação **sob esta condição**.

Diante do exposto, vislumbra-se que vige no âmbito da jurisprudência do Tribunal de Contas da União entendimento segundo o qual as entidades sem fins lucrativos, com exceção de Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – Oscips, e que participem da licitação **sob esta condição**, não podem ser impedidas de participar de





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

licitação. Deve-se salientar, no entanto, que para tal fim será indispensável que o objeto do contrato seja compatível com o objeto social da entidade sem fins lucrativos, consoante disposto no seu ato constitutivo.

Logo, à luz da jurisprudência do TCU, **recomenda-se alterar a redação do item 3.6. do Termo de Referência, nos termos da recomendação da COPEL, e, conseqüentemente, incluir no edital previsão semelhante, para somente vedar a participação na licitação de Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – Oscips, e que participem da licitação sob esta condição. Para as demais entidades sem fins lucrativos, bastará comprovar, através do ato constitutivo, que o objeto do contrato seja compatível com o objeto social da participante.**

5.4. Por outro lado, as exigências habilitatórias previstas na minuta de edital ora em apreço, considerados o vulto e a natureza do objeto pretendido, mostram-se razoáveis e adequadas à promoção da ampla competitividade no certame.

De outro giro, no edital, como condição para assinatura do contrato, consta a seguinte disposição:

16.2. Por ocasião da emissão da nota de empenho, 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.

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





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

de desembolso.

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, conforme recomendação feita por esta Advocacia à Comissão Permanente de Minutas-Padrão do Senado Federal por intermédio do Parecer nº 858/2024-ADVOSF, recomenda-se que o item 16.2 passe a ter a seguinte redação:

“16.2 – Por ocasião da assinatura 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

16.2.1 – Nos termos do art. 6º-A da Lei nº 10.522/2002, a existência de registro positivo no CADIN (Cadastro Informativo dos Créditos Não Quitados de Órgãos e Entidades Federais) em nome da licitante adjudicatária constitui fator impeditivo para a sua contratação, observado o disposto no item 16.2.3.

16.2.2 – Em atenção ao que determina o art. 6º da Lei nº 10.522/2002, anteriormente à celebração do contrato, o Senado Federal realizará consulta ao CADIN para verificar se a licitante adjudicatária possui débitos ativos com a Administração Pública Federal.

16.2.3 – Havendo registro positivo no CADIN, quando da convocação para assinatura do contrato, a empresa vencedora





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

será notificada a promover e a comprovar a regularização da situação de inadimplência no prazo previsto no item 16.1, sob pena de decair seu direito à contratação do objeto.

16.2.4 – O prazo previsto no subitem anterior poderá ser prorrogado uma única vez, por igual período, a critério do SENADO, desde que haja solicitação da licitante devidamente justificada e apresentada antes do transcurso do prazo informado no item 16.2.3.

16.2.5 – Não havendo a comprovação de regularização da situação junto ao CADIN dentro do prazo, incluindo a eventual prorrogação de que trata o item 16.2.3.4, decairá para a licitante vencedora o direito à contratação do objeto da licitação, sendo facultado ao SENADO convocar os licitantes remanescentes, na ordem de classificação, ou revogar o procedimento licitatório.”

Semelhante recomendação foi elaborada por ocasião do Parecer nº 377/2025-ADVOSF, ao qual remete-se a leitura.

6. Análise da Minuta Contratual:

Por fim, a minuta de contrato segue o padrão adotado pelo Senado Federal, com as cláusulas necessárias exigidas pelo art. 92 da Lei nº 14.133/2021.

III – CONCLUSÃO

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

- a) alterar a descrição do objeto no termo de referência, no preâmbulo e no item 1 do edital, para que passe a incluir o fornecimento de novas baterias para os *nobreaks* desta Casa;**
- b) alterar a redação do item 3.6. do Termo de Referência, nos termos em que sugerido pela**





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

COPEL e, conseqüentemente, incluir no edital previsão semelhante, para somente vedar a participação na licitação de Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – Oscips, e que participem da licitação sob esta condição. Para as demais entidades sem fins lucrativos, bastará comprovar, através do ato constitutivo, que o objeto do contrato seja compatível com o objeto social da participante;

- c) a avaliação pela autoridade competente da suficiência das justificativas apresentadas na pesquisa de preços; e**
- d) alterar o item 16.2 da minuta de edital, em sintonia com o disposto no § 4º do art. 91 da Lei nº 14.133/2021 e nos artigos 6º e 6º-A da Lei nº 10.522/2002, nos termos do Parecer nº 377/2025-ADVOSF.**

Atendidas as recomendações e alcançadas as aprovações superiores, as minutas de edital e de contrato estarão aptas a regular o procedimento licitatório pretendido, sem a necessidade de retorno a esta Advocacia.

Brasília, 2 de julho de 2025.

(assinado digitalmente)

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





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

Ref. PARECER Nº 446/2025-ADVOSF

Processo nº 00200.006280/2025-70

Aprovo. Junte-se ao processo em epígrafe e encaminhe-se à SADCON para conhecimento e providências pertinentes.

Brasília, 3 de julho de 2025.

(assinado digitalmente)

RAFAEL RODRIGUES DA CUNHA PAIVA

Advogado do Senado Federal

Revisor do Núcleo de Processos de Contratações

