

## BRUNO SANTOS CUNHA

Procurador do Município do Recife e Sócio em Urbano Vitalino Advogados. Mestre em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo – USP (2014). Master of Laws pela University of Michigan Law School (2017). Doutorando em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC (2007). Ex-Professor do curso de Direito da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. Professor de Direito Administrativo e Constitucional.

*e-mail: brunosc@umich.edu*

## THIAGO MESQUITA TELES DE CARVALHO

Juiz Federal na 5ª Região. Ex-Procurador do Município do Recife. Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Ceará – UFC.

*e-mail: tmtdec@gmail.com*

# SÚMULAS DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

**ORGANIZADAS POR ASSUNTO, ANOTADAS E COMENTADAS**

Licitações e Contratos Administrativos  
Agentes Públicos  
Jurisdição e Processo no TCU

**3ª edição**

**Revisada, ampliada e atualizada.**

**2022**

 **EDITORA**  
*Jus*PODIVM

[www.editorajuspodivm.com.br](http://www.editorajuspodivm.com.br)

# PARTE I

**LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS**

## CAPÍTULO I LICITAÇÕES

**Sumário** • 1. Adequação e revisões do projeto básico e executivo – 2. Adjudicação por item e não por preço global nas licitações com objeto divisível – 3. Comprovação da condição de fornecedor exclusivo – 4. Contratação de serviços de supervisão de obra – 5. Critério de aceitabilidade dos preços nas contratações de obras e serviços de engenharia – 6. Definição precisa do objeto da licitação – 7. Dispensa de licitação do art. 24, XIII, da Lei nº 8.666/93 – 8. Dispensa de licitação do art. 24, XXIII, da Lei nº 8.666/93 – 9. Elaboração de projeto de engenharia e arquitetura – 10. Exequibilidade das propostas de preços (Art. 48, II, § 1º, da Lei nº 8.666/93) – 11. Inexigibilidade de licitação em serviços técnicos especializados (art. 25, II, da Lei nº 8.666/93) – 12. Licitações na Administração Indireta – 13. Número mínimo de propostas na modalidade convite – 14. Qualificação técnica: capacidade técnico-operacional – 15. Uso de pregão nas contratações de serviços comuns de engenharia – 16. Modelagem para contratação de serviços de tecnologia de informação – 17. Indicação de marcas e padronização – 18. Imposição de custos desnecessários e anteriores à contratação – 19. Exigência de cadastramento no SICAF para fins de habilitação – 20. Cumulatividade entre capital social mínimo, patrimônio líquido mínimo e apresentação de garantias para fins de qualificação econômico-financeira – 21. Comprovação da regularidade fiscal – 22. Participação de cooperativas em licitação – 23. Entidades organizadoras de concursos públicos e contratação direta – 24. Exigência de índices contábeis de capacidade financeira em licitações.

### 1. ADEQUAÇÃO E REVISÕES DO PROJETO BÁSICO E EXECUTIVO

**Súmula nº 261** – *Em licitações de obras e serviços de engenharia, é necessária a elaboração de projeto básico adequado e atualizado, assim considerado aquele aprovado com todos os elementos descritos no art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, constituindo prática ilegal a revisão de projeto básico ou a elaboração de projeto executivo que transfigurem o objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos.*

• *Aprovada na Sessão Ordinária de 30.6.2010. • Fundamento legal: Lei nº 8.666/1993, arts. 3º; 6º, IX; 7º e 12. • Precedentes: Ac. 296/2004, Plenário, Sessão 24.3.2004, Ata 9/2004, Proc. 004.175/2002-1, DOU 7.4.2004. Ac. 2.346/2007, Plenário, Sessão 7.11.2007, Ata 47/2007, Proc. 008.888/2006-9, DOU 9.11.2007. Ac. 2.640/2007, Plenário, Sessão 5.12.2007, Ata 51/2007, Proc. 015.865/2007-2, DOU 11.12.2007. Ac. 1.849/2008, Plenário, Sessão 27.8.2008, Ata 34/2008, Proc. 015.981/2001-2, DOU 29.8.2008. Ac. 287/2002, Plenário, Sessão 7.8.2002, Ata 28/2002, Proc. 004.874/2001-4, DOU 16.8.2002. Ac. 1.755/2004, Plenário, Sessão 10.11.2004, Ata 43/2004, Proc. 005.528/2003-6, DOU 23.11.2004. Ac. 2.352/2006, Plenário, Sessão 6.12.2006, Ata 49/2006, Proc. 008.426/2002-1, DOU 13.12.2006. Ac. 1.874/2007, Plenário, Sessão 12.9.2007, Ata 38/2007, Proc. 012.849/2005-9, DOU 14.9.2007. Ac. 2.206/2008, Plenário, Sessão 8.10.2008, Ata 41/2008, Proc. 004.920/2001-9, DOU 10.10.2008. Ac. 2.439/2008, Plenário, Sessão 5.11.2008, Ata 46, Proc. 006.415/2008-8, DOU 7.11.2008. Ac. 18/1999, 1ª Câmara, Sessão 2.2.1999, Ata 2/1999, Proc. 625.242/1997-1. Ac. 615/2004, 2ª Câmara, Sessão 22.4.2004, Ata 14/2004, Proc. 012.014/2003-3, DOU 4.5.2004.*

Toda e qualquer contratação pública deve ser devidamente pensada e gestada, *a priori*, no âmbito interno administrativo. De fato, tal noção de planejamento prévio inerente à atuação estatal indica e exemplifica a tradicional divisão procedimental que se instaura nos procedimentos licitatórios, em sentido amplo: a chamada *fase interna* da licitação – anterior, portanto, à publicização do certame – e a *fase externa* – na qual se buscará, efetivamente, a seleção dos possíveis contratados.

De fato, a *fase interna* da licitação – de indubitável natureza procedimental, tal qual a *externa* – é o momento no qual a Administração deve estabelecer todas as

nuanças do certame futuro, definindo de forma precisa a caracterização do objeto a ser licitado, as condições de disputa e da contratação e seus consectários técnicos, financeiros, temporais, ambientais e jurídicos. Tudo no sentido de que, de acordo com art. 3º da Lei Federal nº 8.666/1993, seja selecionada a proposta mais vantajosa para a Administração, respeitando os princípios inerentes à licitação.

Ressaltando a importância da fase interna da licitação, Marçal Justen Filho anota que<sup>1</sup>.

a instauração da licitação pressupõe inúmeras atividades anteriores, pelas quais se definem as necessidades, identificam as conveniências e estabelecem as condições da disputa e da contratação. É imperioso insistir sobre a relevância dessa etapa interna, antecedente à elaboração do ato convocatório. Grande parte das dificuldades e a quase totalidade dos problemas enfrentados pela Administração ao longo da licitação e durante a execução do contrato podem ser evitados por meio de atuação cuidadosa e diligente nessa etapa interna.

Bem de ver, pois, que a preocupação com a correção dos procedimentos constantes da *fase interna* da licitação – e, por conseguinte, da contratação em si – ensejou toda uma série de providências legais no sentido de disciplinar a atuação administrativa tendente às contratações públicas, mormente no que diz respeito às obras e serviços de engenharia. É o que se infere, por exemplo, dos dispositivos constantes do fundamento legal do presente verbete de Súmula (artigos 6º, IX, 7º e 12 da Lei Federal nº 8.666/1993). O que se busca com tais medidas, afinal, é o devido planejamento por parte dos gestores públicos, com a correta definição do objeto licitado, a abranger questões técnicas, financeiras e jurídicas e a impedir falhas ou desvios na gestão administrativa.

No ponto específico do necessário planejamento administrativo inerente às contratações públicas, é de ver-se que a figura do *projeto básico* ganha relevo, como mecanismo elementar capaz de apresentar as projeções e condicionamentos do objeto pretendido, abrangendo todos os ângulos possíveis de repercussão para a Administração<sup>2</sup>. É que, nos termos legais (art. 7º, § 2º, I, da Lei Federal nº 8.666/1993), “as obras e os serviços somente poderão ser licitados quando houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório”, o que faz do *projeto básico* nítido instrumento de gestão e planejamento administrativo, indispensável para a correta e eficiente atuação estatal.

Por sua abrangência técnica, a figura do *projeto básico* é alvo de estudos específicos no campo da engenharia e da auditoria de obras. Assim, a par de sua definição legal – constante do art. 6º, IX, da Lei Federal nº 8.666/1993 –, tais áreas apresentam definições próprias acerca do *projeto básico*, de grande valia para o estudo da matéria sob o prisma jurídico.

- 
1. JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 13. ed. São Paulo: Dialética, 2009. p.133.
  2. JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 13. ed. São Paulo: Dialética, 2009. p.129.

No campo da engenharia, o CONFEA (Conselho Federal de Engenharia e Agronomia) editou a Resolução nº 361/1991<sup>3</sup>, dispondo sobre a conceituação de "Projeto Básico em Consultoria de Engenharia, Arquitetura e Agronomia", aludindo especificamente que tal norma é aplicável na contratação das obras e serviços da administração direta e indireta, das empresas de economia mista e fundações dos Governos Federal, Estadual e Municipal (art. 6º). Em específico, tal entidade assim conceitua *projeto básico*:

Res. CONFEA nº 361/1991. Art. 1º O Projeto Básico é o conjunto de elementos que define a obra, o serviço ou o complexo de obras e serviços que compõem o empreendimento, de tal modo que suas características básicas e desempenho almejado estejam perfeitamente definidos, possibilitando a estimativa de seu custo e prazo de execução.

Art. 2º O Projeto Básico é uma fase perfeitamente definida de um conjunto mais abrangente de estudos e projetos, precedido por estudos preliminares, anteprojeto, estudos de viabilidade técnica, econômica e avaliação de impacto ambiental, e sucedido pela fase de projeto executivo ou detalhamento.

Da mesma forma, o IBRAOP (Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas) editou a "Orientação Técnica IBR 001/2006 – Projeto Básico", na qual visa a uniformizar o entendimento quanto à definição de *projeto básico*, tal qual especificado na Lei Federal nº 8.666/93 e alterações posteriores:

Orientação Técnica IBR 001/2006 – Projeto Básico – Projeto Básico é o conjunto de desenhos, memoriais descritivos, especificações técnicas, orçamento, cronograma e demais elementos técnicos necessários e suficientes à precisa caracterização da obra a ser executado, atendendo às Normas Técnicas e à legislação vigente, elaborado com base em estudos anteriores que assegurem a viabilidade e o adequado tratamento ambiental do empreendimento.

Deve estabelecer com precisão, através de seus elementos constitutivos, todas as características, dimensões, especificações, e as quantidades de serviços e de materiais, custos e tempo necessários para execução da obra, de forma a evitar alterações e adequações durante a elaboração do projeto executivo e realização das obras.

Todos os elementos que compõem o Projeto Básico devem ser elaborados por profissional legalmente habilitado, sendo indispensável o registro da respectiva Anotação de Responsabilidade Técnica, identificação do autor e sua assinatura em cada uma das peças gráficas e documentos produzidos.

Em acepção assemelhada – e sob o viés jurídico-administrativo –, Ronny Charles Lopes de Torres assim define o conceito de projeto básico<sup>4</sup>:

O projeto básico é o documento que deve conter a descrição do objeto, de maneira a permitir sua identificação, bem como dos objetivos pretendidos pelo órgão licitante, a viabilidade, a necessidade de tal contratação e seu orçamento.

3. Ainda que a referida resolução tenha sido editada sob a égide do Decreto-Lei nº 2.300/1986, tem-se como aplicável no bojo da atual lei de licitações e contratos administrativos (Lei nº 8.666/1993).
4. TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Leis de licitações públicas comentadas**. 3. ed. Salvador: Juspo-divm, 2010. p.47.

Ele tem o condão de fomentar o planejamento administrativo, bem como permitir um melhor conhecimento, pelos eventuais licitantes, pelo público e pelos órgãos de controle, do objeto da pretendida contratação.

De se ver, pois, que o que se extrai de tais definições – sejam eminentemente técnicas ou jurídicas – é a necessária correlação entre planejamento da contratação, *projeto básico* e a futura aferição de legalidade e eficiência da atuação estatal específica. É que o *projeto básico* – como instrumento de gestão e planejamento administrativo – é item obrigatório em processo de licitação de obras e serviços, com conteúdo dependente da natureza do objeto, devendo restar fundado em estudos técnicos atualizados e conter descrição pormenorizada do mesmo, dos custos, do pagamento e da fiscalização do contrato, possibilitando, desta feita, o imprescindível controle – interno ou externo – a que se sujeita toda e qualquer atuação estatal.

Vê-se, por ora, que a Súmula 261 do TCU alude ao *projeto básico* justamente tendo em vista as questões relativas ao controle dos atos administrativos por ele engendrados, inibindo a realização de projetos falhos e desatualizados que, posteriormente à contratação, necessariamente serão alterados profundamente, desconfigurando o objeto originário. Assim, tal verbete reputa como prática ilegal a revisão de *projeto básico* ou a elaboração de projeto executivo que transfigurem o objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos, o que daria azo à perda de gerência do órgão contratante e à baixa transparência do contrato público.

Vale anotar, na mesma esteira, que a deficiência do *projeto básico* traz consigo a abertura para a ocorrência daquilo que se convencionou denominar “jogo de planilhas”. É que tal instrumento deve trazer orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários e orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados (art. 6º, IX, *f*, e art. 7º, § 2º, II, da Lei Federal nº 8.666/1993). Uma vez presente a deficiência nas estimativas acima aludidas – intrínsecas ao *projeto básico* – os licitantes, sabedores de tais problemas, supervalorizam os itens cujos quantitativos estão subestimados e subvalorizam aqueles cujas quantidades estão superestimadas, com a certeza de que em momento posterior serão celebrados aditivos para corrigir esses problemas, que modificarão o equilíbrio econômico do contrato, em benefício da contratados e em desfavor do erário e do interesse público.

Conforme bem anota o próprio Tribunal de Contas da União no expediente que deu origem ao verbete ora debatido,

[...] desse planejamento deficiente resultam consequências negativas, tais como revisões contratuais destinadas a readequar as características do objeto (alterações nos projetos básico e executivo) que, em geral, levam à majoração indevida do valor global da contratação. Tais situações podem desvirtuar as condições iniciais do certame, descaracterizar o objeto inicial e até mesmo acarretar fuga à licitação.

11. Acrescenta que alterações decorrentes de erros e omissões quase sempre ferem a isonomia do certame, já que o objeto realmente executado é distinto daquele que foi licitado. Ressalta, ainda, a possibilidade de alteração do equilíbrio econômico-financeiro do contrato e a ocorrência de prejuízos à Administração, principalmente em razão da prática do “jogo de planilha”. (TCU, Acórdão 1536/2010, Plenário, Rel. Min. José Múcio Monteiro, publicado em 23.7.2010).

Finalmente, questão adjeta discutida acerca do projeto básico diz respeito à necessidade de elaboração do mesmo em toda e qualquer contratação de obra ou serviço e, ademais, em toda e qualquer contratação pública, em geral, como imperativo à licitação, sendo certo que os artigos 7º e 12 da Lei Federal nº 8.666/1993 – que disciplinam o projeto básico – aludem apenas às licitações e contratações para a execução de obras e para a prestação de serviços.

O que se deve deixar claro, no ponto, é que o projeto básico representa obrigação atrelada ao necessário planejamento das atuações estatais, podendo ser analisado como nítido instrumento de gestão pública, ao delimitar o objeto da futura contratação e subsidiar o controle acerca da mesma.

Assim, no que toca às contratações em geral – excetuadas as obras e serviços –, notória a desnecessidade da existência formal de *projeto básico* nos termos minuciosos da lei, sendo imperiosa, outrossim, a formulação de projeto (termo de referência, em certos casos) que evidencie, entre outros aspectos, a descrição do objeto, seu custo, justificativas para a contratação, conteúdo, quantidades, etc. De fato – e como bem anota Ronny Charles Lopes de Torres –,

mais relevante que sua existência documental, esses documentos servem para demonstrar a existência ou não de planejamento na pretensão da contratação, representando importante instrumento para aferição de eventuais ineficiências, imoralidades ou desvios de gestão.<sup>5</sup>

Por outro lado, também é certo anotar que nem toda execução de obras ou prestação de serviços dependerão da elaboração de projeto básico – cujo conteúdo, como já visto, dependerá da natureza do objeto a ser licitado. É que a figura do projeto básico e executivo está intimamente ligada aos serviços e obras de engenharia, restando inviável sua incidência em outras espécies de contratações do gênero obras e serviço.

Por certo – e assim como ocorre nas contratações em geral, acima debatidas –, ainda que não seja de todo possível a existência formal do *projeto básico* para toda e qualquer obra ou serviço, não se deve excluir a necessidade de apresentação prévia de informações e minúcias acerca do objeto pretendido. No dizer de Marçal Justen Filho,

daí não se segue que a licitação possa ser instaurada sem a existência de informações precisas sobre a prestação a ser executada, as técnicas a serem adotadas, os custos e tudo o mais que se revelar como necessário para identificar os direitos e as obrigações das partes. Deve interpretar-se a lei no sentido de que qualquer tipo de serviço deverá ser previsto com minúcia.<sup>6</sup>

Ao fim, vê-se que o conteúdo da Nova Lei de Licitações (Lei Federal nº 14.133/2021) não implica mudança substancial nos paradigmas de aplicação ou de interpretação do enunciado de Súmula ora em questão. Apenas se deve atentar que a

5. TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Leis de licitações públicas comentadas**. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2010. p.48.

6. JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p.137.

Nova Lei trouxe maior especificação da chamada fase preparatória da licitação (em seus artigos 18 a 27) e das ideias dos projetos e seus consectários quando aborda os institutos do estudo técnico preliminar (art. 6º, XX), do anteprojeto (art. 6º, XXIV), do projeto básico (art. 6º, XXV) e do projeto executivo (art. 6º, XXVI).

---

☉ O projeto básico de obras e serviços de engenharia, quando envolver o uso de jazidas de solo, deve contemplar estudo que comprove a viabilidade de utilização das áreas de empréstimo indicadas e a economicidade das alternativas escolhidas, com a finalidade de se conferir maior precisão e confiabilidade aos quantitativos e preços unitários dos serviços de transporte do material de empréstimo. (Enunciado de Jurisprudência Seleccionada TCU – Acórdão 2778/2020, Plenário, Rel. Min. Weder de Oliveira, julgamento em 14.10.2020).

---

☉ A Lei 8.666/1993, em seu artigo 6º, inciso IX, dispõe que o projeto básico é documento que compreende um conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem 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 diversos elementos contemplados naquela lei. O dispositivo estabelece de forma clara as características esperadas de um projeto básico, sendo exigência imprescindível para realização de qualquer obra pública, porquanto a sua utilização correta visa a resguardar a Administração Pública de atrasos em licitações, superfaturamentos, aditamentos contratuais desnecessários, modificações no projeto original, entre outras ocorrências indesejáveis que geram consequências e entraves à execução das obras. A realização de licitação, assinatura de contrato e início de obras com adoção de projeto básico deficiente, sem os elementos exigidos em lei, por si só, caracteriza irregularidade grave passível de aplicação de multa aos responsáveis, uma vez que constitui distanciamento indevido do parâmetro de legalidade estabelecido no regime das licitações. (TCU, Acórdão 725/2016, Plenário, Rel. Min. Marcos Bemquerer, julgamento em 30.3.2016).

---

☉ A utilização de taxas estimativas de consumo de aço por volume de concreto, para o cálculo do quantitativo da armadura dos elementos estruturais de obras, não atende às exigências legais relativas à elaboração do projeto básico (art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993), por não representar elemento necessário e suficiente, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra e avaliar o respectivo custo, bem como definir os métodos e o prazo de execução. (Enunciado de Jurisprudência Seleccionada TCU – Acórdão 896/2015, Plenário, Rel. Min. Marcos Bemquerer, julgamento em 22.4.2015).

---

☉ Nas licitações para a realização de obras ou serviços em que for permitido à futura contratada a modificação da metodologia ou tecnologia construtiva a ser utilizada, o projeto básico (ou anteprojeto) funciona como parâmetro para o respectivo referencial de preços e para a avaliação da vantagem e economicidade das propostas a serem apresentadas. Portanto, deve prever, em seu pré-dimensionamento, a utilização de metodologias/tecnologias conhecidas pela administração mais prováveis de serem utilizadas, em termos da solução menos onerosa que atenda aos requisitos de serviço, de uso, de desempenho, de garantia, de manutenção, de sustentabilidade e de durabilidade demandados, dentre outros a serem objetivamente definidos. (Enunciado de Jurisprudência Seleccionada TCU – Acórdão 2580/2014, Plenário, Rel. Min. Bruno Dantas, julgamento em 1.10.2014).

---



☐ O aproveitamento de projetos de arquitetura e complementares de outra obra similar já executada (repetição de projetos) é ato discricionário da Administração, a qual, caso assim decida, deve fazer constar no processo da licitação autorização pormenorizada por parte dos respectivos autores quanto à repetição do projeto, à abrangência das adaptações e à definição de quais profissionais podem realizá-las (os próprios autores ou terceiros), atualizando-se as anotações de responsabilidade técnica (ART) correspondentes. (Enunciado de Jurisprudência Seleccionada TCU – Acórdão 1309/2014, Plenário, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, julgamento em 21.5.2014).

☐ Independentemente do regime adotado, se empreitada por preço unitário ou empreitada por preço global, os projetos básicos elaborados pela Administração devem atender aos requisitos estabelecidos no art. 6º, inciso IX, e seus incisos, da Lei 8.666/1993, ou seja, devem possuir os elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, de forma a possibilitar a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução. Segundo as alíneas “a” e “b” do dispositivo supramencionado, os projetos básicos devem conter o desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza; e definir as soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem. (TCU, Acórdão 707/2014, Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler, julgamento em 26.3.2014).

☐ A atualidade do projeto básico é, antes de qualquer exigência legal, uma questão de lógica, porque, se a entidade se propõe a realizar determinado procedimento licitatório, tem dever de assegurar aos participantes que o que se busca está balizado em parâmetros e elementos que traduzem fielmente o objeto almejado, na sua adequação, composição e atualidade. Caso contrário, induz os participantes a erro na apresentação da proposta baseada em realidade que não mais existe, o que acarreta, como ocorreu nestes autos, a celebração de uma série de termos aditivos, que descaracterizaram totalmente o objeto licitado, uma vez que foram feitas alterações substanciais em serviços necessários à execução da obra. (TCU, Acórdão 1169/2013, Plenário, Rel. Min. Ana Arraes, publicado em 15.5.2013).

☐ A existência de deficiências graves no Projeto Básico que impossibilitam a adequada descrição dos serviços que serão implementados na obra compromete o certame realizado, tendo em vista que tal procedimento afasta da licitação empresas que optam por não correr o risco de apresentar um orçamento elaborado sem a necessária precisão, havendo, portanto, prejuízo à competitividade do certame e à contratação da proposta mais vantajosa pela Administração Pública, o que enseja a nulidade da concorrência efetivada. (TCU, Acórdão 2819/2012, Plenário, Rel. Min. Marcos Bemquerer Costa, publicado em 17.10.2012).

☐ Não devem ser promovidas alterações conceituais e de quantitativos no projeto executivo de forma a descaracterizar o projeto básico, em atenção ao disposto no art. 6º, IX e X, da Lei 8.666/1993 e na Súmula 261-TCU. (Enunciado de Jurisprudência Seleccionada TCU – Acórdão 1016/2011, Plenário, Rel. Min. José Jorge, julgamento em 20.4.2011).

☉ Conforme verificou a equipe técnica, a obra não foi programada em sua totalidade. Não foi feito um projeto básico inicial suficientemente detalhado para caracterizar o empreendimento como um todo. Em vez disso, os projetos foram sendo elaborados ao longo da execução, após o que eram licitados os serviços correspondentes. Resultou desse procedimento, que reflete a deficiência do planejamento, a pactuação de mais de duzentos contratos no decorrer do período, número excessivo, que, como visto no relatório precedente, trouxe prejuízos tanto à execução das obras quanto ao seu acompanhamento e fiscalização. Cabe lembrar que o projeto básico e o projeto executivo de um empreendimento não são meras exigências formais. É o projeto básico que define a obra; e é o projeto executivo que determina as condições de sua execução. Projetos mal elaborados são o primeiro passo em direção à ocorrência de problemas numa obra, aos desperdícios de recursos e ao não atendimento ao interesse público, conforme tem constatado este Tribunal em numerosas obras fiscalizadas. (TCU, Acórdão 1849/2008, Plenário, Rel. Min. Raimundo Carreiro, publicado em 29.8.2008).

☉ [...] somente dê início ao processo licitatório para execução de obras e serviços quando dispuser de projeto básico que contemple o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares que assegurem a viabilidade técnica do empreendimento e que possibilite a avaliação do custo da obra, a definição dos métodos e do prazo de execução, quantitativos e itens de serviços, os quais, se remetidos também ao projeto executivo, devem compor conjunto suficientemente adequado à caracterização de toda a obra e dos detalhes construtivos e de composição dos serviços, de modo a evitar acréscimos e supressões posteriores à licitação, em fase de execução das obras, por deficiências e lacunas apresentadas nos projetos que conduzam à substancial alteração de quantitativos de serviços indicados na planilha orçamentária que serviu de base à licitação, observando-se estritamente o que dispõem os arts. 6º, incisos IX e X, e 7º da Lei nº 8.666/1993. (TCU, Acórdão 2640/2007, Plenário, Rel. Min. Augusto Sherman, publicado em 11.12.2007).

☉ É condição para a realização de uma licitação que o seu objeto esteja adequadamente especificado, o que, no caso de uma obra, somente pode ser feito por meio de um projeto básico bem elaborado, contendo todos os quantitativos de serviço e fornecimentos necessários à sua execução, disponíveis aos licitantes em planilha orçamentária de custos que permita comparação das propostas apresentadas pelos licitantes, em igualdade de condições, ainda que se refira a empreitada por preço global. (TCU, Acórdão 2012/2007, Plenário, Rel. Min. Augusto Sherman Cavalcanti, publicado em 26.9.2007).

► **Lei Federal nº 8.666/1993. Art. 6º** Para os fins desta Lei, considera-se: [...] IX – Projeto Básico – conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem 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) desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza; b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem; c) identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações que

assegurem os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução; d) informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução; e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso; f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados.

► **Lei Federal nº 14.133/2021. Art. 6º** Para os fins desta Lei, consideram-se: [...] XX – estudo técnico preliminar: documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação; XXIV – anteprojeto: peça técnica com todos os subsídios necessários à elaboração do projeto básico, que deve conter, no mínimo, os seguintes elementos: a) demonstração e justificativa do programa de necessidades, avaliação de demanda do público-alvo, motivação técnico-econômico-social do empreendimento, visão global dos investimentos e definições relacionadas ao nível de serviço desejado; b) condições de solidez, de segurança e de durabilidade; c) prazo de entrega; d) estética do projeto arquitetônico, traçado geométrico e/ou projeto da área de influência, quando cabível; e) parâmetros de adequação ao interesse público, de economia na utilização, de facilidade na execução, de impacto ambiental e de acessibilidade; f) proposta de concepção da obra ou do serviço de engenharia; g) projetos anteriores ou estudos preliminares que embasaram a concepção proposta; h) levantamento topográfico e cadastral; i) pareceres de sondagem; j) memorial descritivo dos elementos da edificação, dos componentes construtivos e dos materiais de construção, de forma a estabelecer padrões mínimos para a contratação; 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 socioambientais e demais dados e levantamentos necessários para execução da solução escolhida; b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a evitar, por ocasião da elaboração do projeto executivo e da realização das obras e montagem, a necessidade de reformulações ou variantes quanto à qualidade, ao preço e ao prazo inicialmente definidos; c) identificação dos tipos de serviços a executar e dos materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como das suas especificações, de modo a assegurar os melhores resultados para o empreendimento e a segurança executiva na utilização do objeto, para os fins a que se destina, considerados os riscos e os perigos identificáveis, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução; d) informações que possibilitem o estudo e a definição de métodos construtivos, de instalações provisórias e de condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução; e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendidos a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso; f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados, obrigatório exclusivamente para os regimes de execução previstos nos incisos I, II, III, IV e VII do *caput* do art. 46 desta Lei; XXVI – projeto executivo: conjunto de elementos necessários e suficientes à execução completa da obra, com o detalhamento das soluções previstas no projeto básico, a identificação de serviços, de materiais e de equipamentos a serem incorporados à obra, bem como suas especificações técnicas, de acordo com as normas técnicas pertinentes.

## 2. ADJUDICAÇÃO POR ITEM E NÃO POR PREÇO GLOBAL NAS LICITAÇÕES COM OBJETO DIVISÍVEL

**Súmula 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.**

• Aprovada na Sessão Ordinária de 10.11.2004, DOU de 23.11.2004. • Fundamento legal: CF, art. 37, XXI. Lei nº 8443, de 16.7.1992, art. 4º. Lei nº 8.666, de 21.6.1993, art. 3º, § 1º, I; art. 15, IV; art. 23, §§ 1º e 2º. Súmula TCU nº 222, DOU 3.1.1995. • Precedentes: Proc. 7.759/1994-0, Sessão 15.6.1994, Plenário, Ata 27, Decisão 393, DOU 29.6.1994, p. 9622/9636 Proc. 575.475/1998-6, Sessão 10.5.1999, Plenário, Ata 17, Decisão 201, DOU 20.5.1999, p. 86/120 Proc. 525.067/1995-7, Sessão 7.7.1999, Plenário, Ata 29, Ac. 108, DOU 19.7.1999, p. 32/73 Proc. 575.578/1997-1, Sessão 20.10.1999, Plenário, Ata 46, Decisão 744, DOU 4.11.1999, p. 37/68 Proc. 10.677/1997-6, Sessão 15.3.2000, Plenário, Ata 9, Decisão 143, DOU 24.3.2000, p. 56/89 Proc. 9.800/1999-9, Sessão 21.6.2000, Plenário, Ata 24, Decisão 503, DOU 5.7.2000, p. 38/58 Proc. 8.158/2002-9, Sessão 19.3.2003, Plenário, Ata 8, Ac. 236, DOU 28.3.2003, p. 347/444.

Nas licitações públicas, segue-se a lógica de que, ampliada a competitividade, maiores serão as chances de se obter contratações mais vantajosas. Assim, a Lei de Licitações (art. 3º, § 1º, I, da Lei Federal nº 8.666/1993 / art. 9º, I, a, da Lei Federal nº 14.133/2021) veda a adoção de cláusulas ou condições que restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do certame.

Em atenção a essa ideia, consagrou-se (art. 15, IV, e art. 23, § 1º, da Lei Federal nº 8.666/1993 / art. 40, V, b, §§ 2º e 3º e art. 47, II, § 1º, da Lei Federal nº 14.133/2021) que as obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididos em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade, sem perda da economia de escala.

Destarte, constata-se que a regra deve ser o fracionamento do objeto. De fato, há uma presunção relativa de que o fracionamento do objeto será mais vantajoso para a Administração, por ampliar a competitividade e permitir um melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado.

Marçal Justen Filho tem o mesmo entendimento, *in verbis*<sup>7</sup>:

O fracionamento conduz à licitação e contratação de objetos de menor dimensão quantitativa, qualitativa e econômica. Isso aumenta o número de pessoas em condições de disputar a contratação [...]. Trata-se não apenas de realizar o princípio da isonomia, mas da própria eficiência. A competição produz redução de preços e se supõe que a Administração desembolsará menos, em montantes globais, através da realização de uma multiplicidade de contratos de valor inferior do que pela pactuação de contratação única.

Logo, constatando-se que o objeto da licitação é divisível, a regra é que se permita a adjudicação por fração (item), e não somente pela totalidade do objeto.

7. JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 13. ed. São Paulo: Dialética, 2009. p. 265.

A ampliação da competitividade na adoção do fracionamento do objeto se dá basicamente por meio da redução das exigências de habilitação. De fato, em vez de atender aos requisitos habilitatórios pertinentes à totalidade do objeto da licitação, basta ao licitante comprovar a habilitação correspondente à parcela do objeto em relação à qual concorrerá.

Ilustrativamente, imagine-se que a Administração pretende contratar a construção de três escolas, cada qual ao custo de R\$1 milhão, totalizando, portanto, um valor de R\$3 milhões. Em uma licitação com o objeto fracionado – ou seja, permitindo-se a adjudicação por fração ou item –, a base para as exigências de habilitação (capital social, patrimônio líquido e garantia, por exemplo) será R\$ 1 milhão, e não R\$ 3 milhões, fato que, indubitavelmente, ensejará uma maior participação de concorrentes.

A economicidade, de regra, também será mais facilmente alcançada com o fracionamento do objeto. No exemplo anterior, fracionado o objeto, deve a Administração permitir que cada licitante ofereça proposta individualizada para cada fração – no caso, escola. Desse modo, pode-se obter, por exemplo, do licitante A, a melhor proposta para a escola X; do licitante B, para a Y; e do C, para a escola Z. No mesmo exemplo, se porventura a Administração reunisse as escolas como objeto único, obrigatoriamente ter-se-ia um único licitante vencedor para a construção das três escolas, fato que, provavelmente, implicaria maior onerosidade na contratação.

Aqui, duas advertências fazem-se pertinentes. Primeiro, que o fracionamento do objeto não implica a necessidade de realização de uma licitação distinta para cada fração. É possível que se promova um único certame. Recorrendo-se novamente ao exemplo, é possível que em um único certame licitatório promova-se a contratação das três escolas, sendo celebrado contrato distinto com o adjudicatário de cada escola.

A segunda advertência é no sentido de que, ainda que se promova licitação distinta para cada fração, a modalidade licitatória será definida pelo valor da soma das frações. É que o fracionamento concerne ao objeto, não à despesa. No exemplo, deve-se utilizar a modalidade concorrência, muito embora o valor da escola, tomado individualmente, permita a tomada de preços.

No entanto, a regra do fracionamento do objeto comporta exceções. De fato, em que pese o fracionamento configurar presumidamente o melhor modo de contratação do objeto, existem situações em que o interesse público é melhor atendido pela reunião do objeto em contratação única.

Desse modo, como bem ressalva o texto da súmula, o fracionamento é obrigatório *desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala*.

Na linha do fragmento destacado, havendo prejuízo para o conjunto ou perda da economia de escala, é devida a contratação única.

A doutrina também alberga a exceção em comento, consignando que o não fracionamento pode decorrer de limitações de ordem técnica e/ou econômica.

Por todos, veja-se, mais uma vez, a abalizada lição de Marçal Justen Filho<sup>8</sup>:

A obrigatoriedade do fracionamento respeita limites de ordem técnica e econômica. Não se admite o fracionamento quando tecnicamente isso não for viável ou, mesmo, recomendável. O fracionamento em lotes deve respeitar a integridade qualitativa do objeto a ser executado. [...]

Já o impedimento de ordem econômica se relaciona com o risco de o fracionamento aumentar o preço unitário a ser pago pela Administração. Em uma economia de escala, o aumento de quantitativos produz a redução dos preços. Por isso, não teria cabimento a Administração fracionar as contratações se isso acarretar aumento de seus custos.

Assim, depreende-se que o fracionamento do objeto não consubstancia fim em si mesmo, senão configura forma de garantir contratações mais vantajosas para a Administração. Na hipótese de restar demonstrado que o fracionamento será prejudicial, ele deverá ser afastado.

Consagrando esse entendimento, o TCU já decidiu:

Representação formulada por licitante. Possíveis irregularidades praticadas em pregão realizado pelo Banco do Brasil S.A., para contratação de serviços de vigilância armada. Possível restrição ao caráter competitivo do procedimento, consistente no aumento do objeto licitado, com a composição de lote único. Constatação de economia à instituição. Observância de zelo pelo interesse público. Conhecimento. Improcedência. Arquivamento. (TCU, Acórdão 1075/2005, Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler, publicado em 12.8.2005).

Destarte, afigura-se possível o não fracionamento do objeto da licitação. Contudo, na linha do exposto, tal proceder deve vir acompanhado de justificativa técnica, a qual deve atestar que a contratação de forma unitária será mais vantajosa para a Administração. Mais uma vez, ampara-se no TCU:

Esta Corte advertiu, ainda, a unidade jurisdicionada estadual, que as eventuais impossibilidades de parcelamento do objeto sejam devidamente justificadas no processo de licitação, com base em estudos técnicos e econômicos suficientemente fundamentados e conclusivos. (TCU, Acórdão 839/2009, Plenário, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, publicado em 4.5.2009).

Ao fim, vê-se que o conteúdo da Nova Lei de Licitações (Lei Federal nº 14.133/2021) não implica mudança substancial nos paradigmas de aplicação ou de interpretação do enunciado de Súmula ora em questão.

---

☑ Incumbe ao gestor demonstrar que a ausência de parcelamento do objeto da licitação não restringe indevidamente a competitividade do certame, bem como promove ganhos para a Administração Pública. O postulado que veda a restrição da competitividade (art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993) não é um fim em si mesmo, devendo ser observado igualmente o princípio constitucional da eficiência administrativa (art. 37, *caput*, da Constituição Federal) e, ainda, o ganho de escala nas contratações consolidadas (art. 23, § 1º, *in fine*, da Lei 8.666/1993). (Enunciado de Jurisprudência Seleccionada TCU – Acórdão 2529/2021, Plenário, Rel. Min. Raimundo Carreiro, julgamento em 20.10.2021).

---

8. JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 13. ed. São Paulo: Dialética, 2009. p. 265.

❑ O risco de eventuais problemas na integração de serviços contratados separadamente, por si só, não pode servir de fundamento para contrariar-se a regra legal de priorizar-se o parcelamento do objeto (art. 23, § 1º, da Lei 8.666/1993 e Súmula TCU 247). A integração pretendida deve ser buscada mediante especificação adequada no edital ou no termo de referência. (Enunciado de Jurisprudência Seleccionada TCU – Acórdão 1972/2018, Plenário, Rel. Min. Augusto Sherman, julgamento em 22.8.2018).

❑ Ofende ao princípio do parcelamento do objeto a inclusão da construção de prédio no âmbito da contratação de parceria público-privada destinada à prestação de serviços de manutenção e conservação de sistema viário. (Enunciado de Jurisprudência Seleccionada TCU – Acórdão 1988/2016, Plenário, Rel. Min. Augusto Nardes, julgamento em 3.8.2016).

❑ É obrigatória, nas licitações cujo objeto seja divisível, a adjudicação por item e não por preço global, de forma a permitir uma maior participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para o fornecimento da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas. (Enunciado de Jurisprudência Seleccionada TCU – Acórdão 122/2014, Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler, julgamento em 29.1.2014).

❑ [...] a falta de parcelamento do objeto, quando este é técnica e economicamente viável, contraria a legislação em vigor (arts. 15, inciso IV, e 23, § 1º, da Lei nº 8.666/1993) e a jurisprudência consolidada no Tribunal (Súmula nº 247), restringe a competitividade da licitação e prejudica a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração, ao impedir que os fabricantes dos produtos possam participar diretamente da competição. (TCU, Acórdão 1913/2013, Plenário, Rel. Min. José Múcio Monteiro, publicado em 24.7.2013).

❑ A regra básica da modelagem das licitações é a do parcelamento da disputa por itens específicos, e não por lotes, como determinam o art. 15, IV, e o art. 23, § 1º, da Lei 8.66/1993 e a jurisprudência consolidada deste Tribunal, expressa na Súmula 247 [...] é imprescindível que se demonstre, com base em fatos e análises técnicas e jurídicas consistentes que esse procedimento resulta em aquisições mais vantajosas, pois ele tende a ser antieconômico vis a vis o procedimento alternativo (adjudicação pelo menor preço por item). (TCU, Acórdão 529/2013, Plenário, Rel. Min. Weder de Oliveira, publicado em 13.3.2013).

❑ Tratando-se de objeto cujo parcelamento é técnica e economicamente viável, como é o caso do presente processo, a opção pelo não parcelamento deve ser devidamente justificadas nos autos do processo administrativo, previamente ao lançamento do edital, viabilizando o controle da legalidade e da economicidade dos atos da administração, conforme preconiza a Constituição. A esse respeito, há sólida jurisprudência dessa Corte (Acórdãos 2389/2007, 2625/2008, 2864/2008, 839/2009 e 262/2010, todos do Plenário). (TCU, Acórdão 525/2012, Plenário, Rel. Min. Weder de Oliveira, julgamento em 7.3.2012).

❑ [...] não obstante a legislação não proibir expressamente a contratação de itens por lotes, tencionou o legislador que a Administração, ao proceder suas contratações, estipulasse critérios competitivos que imprimissem a ampliação da concorrência. Com isso, a definição de que a análise das propostas, bem como as posteriores contratações ocorreriam por lotes, pode ter restringido o caráter competitivo do certame licitatório, dada a impossibilidade de um licitante participar na disputa de apenas um item se assim o quisesse. Ao determinar a apresentação das propostas de preços por lotes, o edital também se afastou do disposto no

---

inciso IV, art. 15, da Lei 8.666/93, o qual determina que, sempre que possível, as compras deverão ser subdividas em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando à economicidade para a Administração. Ressalte-se que o agrupamento de itens por lotes implicou a elevação do valor do capital social mínimo necessário ao requisito de qualificação econômico-financeira. Com isso, a opção por este critério de apresentação das propostas pode ter coibido o ingresso de interessados no certame que não dispunham de capital social mínimo exigível para o lote, mas que atendiam essa qualificação se fosse permitida a formulação de proposta por itens. (TCU, Acórdão 3667/2009, Segunda Câmara, Rel. Min. André Luis de Carvalho, publicado em 7.7.2009).

---

☐ [...] o fundamento jurídico do fracionamento consiste na ampliação das vantagens econômicas para a Administração. Adota-se o fracionamento como instrumento de redução de despesas administrativas. A possibilidade de participação de maior número de interessados não é o objetivo imediato e primordial, mas via instrumental para obter melhores ofertas (em virtude do aumento da competitividade) [...] é pacífico, tanto na doutrina especializada quanto na jurisprudência do TCU, que a divisão do objeto em parcelas técnica e economicamente viáveis é obrigatória, o que afasta a discricionariedade do gestor. Diante dessa exigência legal de obrigatoriedade do parcelamento do objeto a ser licitado, quando observada a viabilidade técnica e econômica, cabe ao administrador público que desejar licitar um objeto sem esse parcelamento, de forma a adjudicá-lo por preço global, trazer aos autos do processo licitatório o conjunto probatório de que o parcelamento seria inviável sob aqueles aspectos. (TCU, Acórdão 607/2008, Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler, publicado em 14.4.2008).

---

☐ Não há qualquer razão para que as obras do sistema de abastecimento de água e do sistema de esgotamento sanitário tenham sido licitadas em conjunto com obras rodoviárias e de um conjunto habitacional. São completamente distintas, sem interferência. Não há qualquer estudo que comprove que sua contratação em conjunto irá promover ganho de escala. O efeito do não parcelamento do objeto foi o de afastar concorrentes. [...] A obrigatoriedade de parcelamento decorre de determinação do parágrafo primeiro do artigo 21 da Lei 8.666/93, que estabelece: 'As obras, serviços e compras efetuadas pela administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade, sem perda da economia de escala'. Certamente o não parcelamento do objeto é o fator com maior potencial de afastar empresas interessadas na concorrência. Nos parece evidente que a obra deveria ter sido parcelada. Uma licitação que respeitasse o parcelamento obrigatório do objeto teria quesitos de habilitação menos restritivos [...] e propiciaria uma efetiva competição. (TCU, Acórdão 608/2008, Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler, publicado em 10.4.2008).

---

☐ Segundo o § 1º do art. 23 da Lei nº 8.666/93, os serviços licitados pela administração devem, como regra, ser divididos em parcelas, sempre que exista viabilidade técnica e econômica. [...] Todavia, para que o parcelamento prevaleça como opção viável, é necessário ainda garantir a licitação pelo aspecto econômico. Na realidade, caberia ao órgão, antes de definir o objeto a licitar, estudar a possibilidade de dividi-lo em parcelas, o que, no caso, ao que parece, não foi feito. [...] Na 4ª dúvida, recomenda a prudência que se obtenha, junto ao órgão, os estudos e razões que o fizeram optar pelo não-parcelamento. (TCU, Acórdão 410/2006, Plenário, Rel. Min. Marcos Vinícios Vilaça, julgado em 29.3.2006).

---



☐ Na forma do art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/93, deve a Administração buscar o parcelamento do objeto, com vistas a melhor aproveitar os recursos do mercado e, sobretudo, ampliar a competitividade do certame. Todavia, essa orientação exige que o parcelamento somente seja efetuado quando não resultar em perda de economia de escala. Não se pode esquecer, e nisso andou bem o legislador, que a licitação é procedimento que visa, entre outros aspectos, a que a Administração contrate de forma mais vantajosa possível. Logo, não seria razoável, além de ser ilegal, que o parcelamento venha a ocasionar perda de economia de escala e, por via de consequência, maiores custos para a Administração Pública (TCU, Decisão 348/1999, Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler, publicado em 22.6.1999).

► **Lei Federal nº 8.666/1993. Art. 3º** A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. § 1º É vedado aos agentes públicos: I – admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991; ► **Art. 15.** As compras, sempre que possível, deverão: [...] IV – ser subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando economicidade; ► **Art. 23.** As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação: [...] § 1º As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala. § 2º Na execução de obras e serviços e nas compras de bens, parceladas nos termos do parágrafo anterior, a cada etapa ou conjunto de etapas da obra, serviço ou compra, há de corresponder licitação distinta, preservada a modalidade pertinente para a execução do objeto em licitação.

► **Lei Federal nº 14.133/2021. Art. 9º** É vedado ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos, ressalvados os casos previstos em lei: I – admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos que praticar, situações que: a) comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas; ► **Art. 40.** O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte: 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. § 3º O parcelamento não será adotado quando: I – a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor; II – o objeto a ser contratado configurar sistema único e inte-