



SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

PARECER Nº 270/2026 – NPCONT /ADVOSF

Processo Senado nº 00200.002767/2026-64

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. MINUTA DE EDITAL. PREGÃO. ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. PELA REGULARIDADE JURÍDICA.

1. Minuta de edital. Pregão. Ata de Registro de Preços. Aquisição de fitas plásticas adesivas, fitas zebradas, cones de sinalização viária, barreiras pantográficas e placa fotoluminescentes para a Secretaria de Polícia do Senado Federal.
2. Menor preço por grupo. Preferência às ME e EPP.
3. Pela regularidade jurídica.

I. RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo encaminhado a esta Advocacia para análise jurídica de etapa preparatória para licitação destinada à ata de registro de preços para aquisição de fitas plásticas adesivas, fitas zebradas, cones de sinalização viária, barreiras pantográficas e placa fotoluminescentes para a Secretaria de Polícia do Senado Federal.

A minuta edicialícia acostada no documento nº 00100.077990/2026-93 aponta para uma licitação na modalidade pregão eletrônico pelo critério de julgamento menor preço por grupo.

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





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

- i. Documentos de Formalização de Demanda (00100.025377/2026-91, 00100.025378/2026-35 e 00100.025379/2026-80);
- ii. Solicitação de Contratação (00100.025380/2026-12);
- iii. Planejamento Orçamentário e notícia da aprovação da contratação pelo Comitê de Contratações (00100.025381/2026-59 e 00100.025382/2026-01);
- iv. Pesquisa de Preços, Planilha Estimativa de Despesas e Relatório de Cotação (00100.046020/2026-46 e 00100.046020/2026-46-1);
- v. Ratificação da pesquisa de preços pela COCVAP (00100.051847/2026-71);
- vi. Análise originária da COPEL (00100.065151/2026-22);
- vii. Mapa de riscos (00100.073811/2026-49);
- viii. Termo de Referência (00100.075017/2026-30).

Em sede de análise preliminar da minuta editalícia, a COPEL teceu algumas recomendações, conforme doc. nº 00100.065151/2026-22. Dentre elas, sugeriu ao Órgão Técnico a anexação nos autos da Ata da 1ª Reunião de 2026 do Comitê de Contratações, que deliberou pela dispensa da elaboração do ETP para a presente contratação.

Recomendou a fixação dos preços unitários de cada item como preços máximos, com sugestão de alteração da redação do item 10.2. da minuta editalícia.

Também apontou a necessidade de explicitação de quais testes de qualidade serão feitos quando da análise das amostras exigidas no Capítulo XI da minuta de edital.

Em resposta às manifestações da COPEL e da COATC, o órgão técnico apresentou o Ofício nº 40/2026-SEPROJE, NUP 00100.075057/2026-81, por meio do qual acolheu parte das recomendações formuladas, notadamente quanto à juntada da Ata da 1ª Reunião de 2026 do Comitê de Contratações, à correção do





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

código CATMAT do item 8 e ao detalhamento dos critérios de avaliação das amostras. Quanto à indicação de marca ou modelo de referência, o órgão técnico justificou a sua não adoção, sob o fundamento de que as especificações técnicas seriam suficientes e de que a referência a marca poderia restringir indevidamente a competitividade. A recomendação relativa à fixação de preços unitários máximos foi incorporada à minuta de edital, no item 10.2.

Dessa forma, elaboradas as últimas versões do termo de referência (NUP 00100.075017/2026-30) e da minuta de edital (NUP 00100.077990/2026-93), os autos foram encaminhados a esta Advocacia para análise e emissão do Parecer Jurídico, em respeito ao que estabelecem o artigo 53, §§ 1º e 4º, da Lei nº 14.133/2021 e o artigo 22 do ADG nº 14/2022 (doc. nº 00100.077999/2026-02).

É o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO

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.

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

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





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

do Senado Federal, adequando-se a regulamentação interna ao disposto na nova lei de licitações (Lei nº 14.133/2021).

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

Do objeto:

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

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

14.133/2021

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

(...)

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

(...)

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

Parágrafo único. O pregão não se aplica às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de

¹ Art. 28. São modalidades de licitação:
I - pregão;





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

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.

De tal modo, o significado da expressão "bens e serviços comuns" compõe-se de dois elementos: (a) padrão de desempenho e de qualidade do bem ou serviço objetivamente definido pelo edital; e (b) definição por meio de especificações usuais no mercado.

A licitação em testilha objetiva a aquisição de fitas plásticas adesivas, fitas zebradas, cones de sinalização viária, barreiras pantográficas e placa fotoluminescentes para a Secretaria de Polícia do Senado Federal.

Quanto à caracterização do objeto como comum e usual, no caso em apreço a Secretaria de Polícia informou no item 3.2.1. do Termo de Referência (doc. nº 00100.075017/2026-30) 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 bem comum, tendo em vista que suas características e padrões de desempenho e qualidade são usuais no mercado, objetivamente definidos neste Termo de Referência, amplamente conhecidos pelos fornecedores e passíveis de comparação direta por meio de critérios objetivos, permitindo o julgamento das propostas pelo menor preço, nos termos do art. 6º, inciso XIII, da Lei nº 14.133/2021.

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





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

Como norte interpretativo para o enquadramento de determinados bens como comuns, sugere a doutrina de Joel de Menezes Niebuhr avaliar o quão usual o bem ou serviço é no 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 noutra. Agrega-se que quem avalia se bem ou serviço é usual ou não no mercado ou em mercado específico são os agentes administrativos, que o farão de conformidade com as suas experiências, suas vivências e suas atividades.

[...]

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

Ademais, é cediço que os bens que se pretende adquirir são ínsitos às atividades regulares da Secretaria de Polícia do Senado Federal, eis que os itens almejados são utilizados na prática rotineira no âmbito das operações do Serviço de Policiamento Externo do órgão.

Acrescenta-se, ainda, que a pesquisa de preços engendrada (00100.046020/2026-46) encontrou contratações públicas similares que foram realizadas por meio de licitação na modalidade pregão eletrônico.

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

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 —, é certo que o Anexo I do termo de referência (doc. nº 00100.075017/2026-30) apresenta 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.

Logo, é forçoso se concluir pela caracterização dos bens como comuns e usuais no caso em apreço. 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).

No caso, verifica-se que será adotado o Sistema de Registro de Preços (SRP) no presente caso, conforme extensa justificativa declinada no item 3.3.2. do TR:

Embora seja possível determinar antecipadamente parte da demanda, não se sabe de forma precisa quantas fitas, cones, barreiras e placas serão deterioradas e demandarão substituição ao longo da vigência da ARP. Desse modo, a presente contratação visa atender a uma demanda atual de substituição de material, bem como a demanda vindoura decorrente da deterioração que ainda está por vir.

A supracitada justificativa se coaduna ao conceito legal de SRP previsto no art. 6º, XLV, da Lei 14.133/2021 e nas hipóteses de utilização do artigo 3º do Decreto 11.462/2023.

Diante da inserção das disposições contidas no Decreto nº 11.462/2023, convém destacar, em um primeiro momento, a **obrigatoriedade de adoção do procedimento público de intenção de registro de preços (IRP)**.





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

A IRP está prevista no artigo 86 da Lei nº 14.133/2021 e, precipuamente, visa conduzir o processo de participação dos órgãos ou entidades interessadas em participar da licitação da Ata de Registro de Preços.

Diante da vigência do Decreto nº 11.462/20235, a adoção do procedimento passou a ser obrigatória, conforme estabelece o artigo 9º, veja-se:

Art. 9º Para fins de registro de preços, o órgão ou a entidade gerenciadora deverá, na fase preparatória do processo licitatório ou da contratação direta, realizar procedimento público de IRP para possibilitar, pelo prazo mínimo de oito dias úteis, a participação

§ 1º O prazo previsto no caput será contado do primeiro dia útil subsequente à data de divulgação da IRP no SRP digital e no Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP, de que trata o art. 174 da Lei nº 14.133, de 2021.

§ 2º O procedimento previsto no caput poderá ser dispensado quando o órgão ou a entidade gerenciadora for o único contratante.

Há possibilidade de dispensa do procedimento acima com base no art. 86, § 1º da Lei nº 14.133/2021 e do Art. 9º, § 2º do Decreto nº 11.462/2023 se for justificada a opção do Senado ser o único contratante. Joel de Menezes Niebuhr traz algumas hipóteses em que isso seria possível:

De todo modo, é preciso reconhecer sim competência discricionária para não realizar o procedimento de intenção de registro de preços, ainda que se considere que a regra seja realizá-lo, em alinhamento ao caput do art. 86 da Lei n. 14.133/2021. Pode-se antever diversas justificativas, entre as quais, (i) demanda urgente, (ii) demanda por quantitativo inexpressivo, (iii) complexidade ou peculiaridade técnica do objeto, (iv) falta de estrutura do órgão ou entidade, (v) prejuízo à competitividade.





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

Como no caso dos presentes autos não há sequer menção quanto à utilização do IRP, recomenda-se a inclusão de item no TR para justificativa quanto à não adoção do procedimento de intenção de registro de preços à licitação ora pretendida.

Em atendimento ao art. 86, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 e ao art. 9º, § 2º, do Decreto nº 11.462/2023, o órgão técnico informou no item 3.3.3. do TR que o Senado será o único contratante, o que permite a dispensa do procedimento de intenção de registro de preços.

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.

Documentos necessários para a contratação:

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

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

Dito isso, percebe-se que foram juntados aos autos os documentos de formalização de demanda, o mapa de riscos e o termo de referência, nos documentos 00100.025377/2026-91, 00100.025378/2026-35, 00100.025379/2026-80, 00100.073811/2026-49 e 00100.075017/2026-30.

Observa-se não ter havido, ainda, a aprovação do Termo de Referência (documento nº 00100.075017/2026-30) e do procedimento licitatório, incumbindo tais deliberações à DGER, em atendimento ao disposto no artigo 24 do ADG nº 14/2022 e no artigo 9º, incisos IV e V, Anexo V do RASF:





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

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

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

(...)

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

V - autorizar, homologar, anular e revogar procedimentos de licitação e de contratação direta, ressalvada a competência do Primeiro-Secretário, estabelecida no art. 7º deste Anexo;

Na forma do anexo primeiro da Ata da 1ª Reunião de 2026 do Comitê de Contratações do Senado Federal (doc. nº 00100.077851/2026-60), o Estudo Técnico Preliminar foi dispensado por aquele Comitê com fundamento no inciso II do § 1º do art. 3º do Anexo II do ADG nº 14/2022, o qual estabelece que o ETP será, em regra, obrigatório para todas as contratações pretendidas pelo Senado Federal, podendo, contudo, ser dispensado, desde que devidamente justificado pelo órgão técnico, quando, dentre outras hipóteses, pelas circunstâncias e elementos consignados no documento de formalização da demanda, restar evidenciada, de forma inquestionável, a melhor solução para o atendimento da necessidade da Administração.

Assim sendo, consta dos autos decisão técnica pela dispensa do ETP na espécie, decisão esta que observou os procedimentos regulamentares aplicáveis e foi proferida em observância ao regulamento interno do Senado Federal, não cabendo a esta Advocacia controverter o mérito da aludida decisão.





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

Com relação ao conteúdo do Termo de Referência, verifica-se a justificativa da necessidade da contratação constante do item 1.2.1. do TR, em atendimento ao estabelecido no artigo 18, I, da Lei nº 14.133/2021:

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

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

O Termo de Referência é o documento que deverá conter a definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação, a fundamentação da contratação, a descrição da solução, os requisitos da contratação, o modelo de execução do objeto, o modelo de gestão do contrato, os critérios de medição e de pagamento, a forma e critérios de 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 14.133/2021).

Da análise do Doc. nº 00100.075017/2026-30, pode-se perceber que o TR contempla todos os requisitos legais obrigatórios, estando em consonância com os modelos usualmente aprovados por esta ADVOSF.

Nota-se ainda que, embora indicado o setor responsável pela gestão 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 V do RASF.





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

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

Da pesquisa de preços e da estimativa de despesa:

Em relação à pesquisa de preços, consolidada na Planilha Estimativa de Despesas (documentos nºs 00100.046020/2026-46 e 00100.046020/2026-46-1), verifica-se que o documento foi elaborado com base em cotações de fornecedores, contratações anteriores do Senado Federal e busca no Portal Nacional de Compras Públicas, de acordo com os ditames do Anexo VI do ADG nº 14/2022.

Ademais, a COCVAP ratificou os procedimentos adotados pelo órgão técnico, conforme documento nº 00100.051847/2026-71. Assim, cumprido o rito reculamentar, não cabe a esta ADVOSF analisar os elementos técnicos da aludida pesquisa.

12
de
19

Análise do instrumento convocatório:

Em relação ao instrumento convocatório (doc. nº 00100.077990/2026-93), 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.





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

Primeiramente, no tocante ao critério de adjudicação proposto, adotou-se o menor preço por grupo.

O critério do menor preço é o que se amolda à modalidade de licitação denominada pregão, e o que melhor se adequa ao modelo da contratação pretendida, assim como é o que gera possibilidade de maior vantajosidade para a Administração.

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

É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

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

“Lei nº 14.133/2021:

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





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

.....

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:

(...)

V - atendimento aos princípios:

(...)

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

c) da responsabilidade fiscal, mediante a comparação da despesa estimada com a prevista no orçamento.

(...)

§ 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 integrado e houver a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido;

III - o processo de padronização ou de escolha de marca levar a fornecedor exclusivo.

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





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

ou não o parcelamento ou a concentração do objeto é preciso avaliar com profundidade os precedentes dos órgãos de controle.

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

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

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

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

15
de
19

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".





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

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

Na hipótese dos objetos em análise, o item 3.5.1 do Termo de Referência expôs a necessidade de adjudicação por grupo, com base em fatores técnicos e econômicos detalhados amiúde.

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

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

No que tange à preferência às microempresas e empresas de pequeno porte, verifica-se que a minuta editalícia foi elaborada prevendo a possibilidade de realização de licitação exclusiva para ME e EPP para alguns itens.

Neste diapasão, convém assinalar que, todos os itens da licitação em tela estão dentro do valor limite de R\$80.000,00 (oitenta mil reais) e portanto devem ser dirigidos exclusivamente às micro e pequenas empresas.

É que com a entrada em vigor da Lei Complementar nº 147/2014, o direcionamento da licitação às micro e pequenas empresas na hipótese prevista pelo art. 48, inciso I, da Lei Complementar nº 123/2006 – que antes era uma faculdade – passou a ser, em regra, uma obrigação.





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

E esse tratamento diferenciado, conforme previsto no art. 48 da Lei Complementar nº 123/2006, somente pode ser afastado nas hipóteses elencadas no art. 49:

“Art. 49. Não se aplica o disposto nos arts. 47 e 48 desta Lei Complementar quando:

I - (Revogado); (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014)

II - não houver um mínimo de 3 (três) fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediados local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório;

III - o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado;

IV - a licitação for dispensável ou inexigível, nos termos dos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, excetuando-se as dispensas tratadas pelos incisos I e II do art. 24 da mesma Lei, nas quais a compra deverá ser feita preferencialmente de microempresas e empresas de pequeno porte, aplicando-se o disposto no inciso I do art. 48. (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014)”

Acrescente-se que o Termo de Referência, que integra os contratos a serem potencialmente firmados, previu expressamente em seu item 3.8.2. não haver o óbice à aplicação do art. 48, I, da Lei Complementar nº 123/2006 para os grupos e itens com valor estimado abaixo de R\$ 80.000,00.

Assim, em um primeiro momento, a licitação em tela deverá ser dirigida exclusivamente às micro e pequenas empresas. Caso o primeiro certame seja deserto, aí sim haverá justificativa para a realização de um novo certame sob o regime da concorrência ampla.





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

No tocante à eventual indicação de marca ou modelo de referência, o órgão técnico optou por não adotar tal solução, por entender que as especificações técnicas descritas no Termo de Referência seriam suficientes para caracterizar o objeto e que a referência a marca poderia restringir a competitividade. A justificativa apresentada revela-se juridicamente aceitável.

De igual quilate, a exigência de amostras para os licitantes para o item 1 do grupo 1 do objeto contém justificativa no item 4.3.2. do TR, ao passo que os critérios de avaliação técnica estão descritos de forma objetiva no item 4.3.3. do termo de referência.

III. CONCLUSÃO

Ante o exposto, opina-se pela regularidade jurídica da instrução processual. Após deliberação superior, a minutas de edital estará apta a regular o procedimento licitatório pretendida.

Brasília, em 11 de maio de 2026.

Felipe do Amaral Monteiro Martins | OAB DF 78853
Advogado do Senado

Documento assinado eletronicamente

18
de
19





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

De acordo. Junte-se ao processo em epígrafe e encaminhe-se à Coordenação de Apoio Técnico a Contratações – COATC da Secretaria de Administração de Contratações – SADCON para conhecimento e adoção das providências pertinentes.

Brasília, em 11 de maio de 2026.

Felipe de Paula Lyra | OAB DF 76.533
Advogado do Senado
Coordenador do NPCONT

Documento assinado eletronicamente

19
de
19

