



SENADO FEDERAL  
Advocacia  
Núcleo de Processos de Contratações

**PARECER Nº 358/2025-ADVOSF**

Processo nº 00200.021721/2024-82

*Minuta de Edital de Pregão Eletrônico. Menor Preço Global. Objeto: contratação de empresa para fornecimento e instalação de máquina de costura automatizada para acabamento gráfico, associado ao serviço de treinamento e manutenção periódica anual. 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 00100.089476/2025-10, acerca da realização de licitação, na modalidade pregão, sob a forma eletrônica, do tipo menor preço global, destinado à contratação de empresa para fornecimento e instalação de máquina de costura automatizada para acabamento gráfico, associado ao serviço de treinamento e manutenção periódica anual para a Secretaria de Editoração e Publicações (SEGRAF) do Senado Federal.

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

- i. Documento de Formalização de Demanda (00100.223424/2024-06);
- ii. Estudo Técnico Preliminar (00100.223425/2024-42);
- iii. Solicitação de Contratação (00100.223426/2024-97);
- iv. Planejamento Orçamentário e notícia da aprovação da contratação pelo Comitê de Contratações (00100.223427/2024-31e 00100.223428/2024-86);
- v. Pesquisas de Preços e Planilha Estimativa de Despesas (00100.053498/2025-41-1,





SENADO FEDERAL  
Advocacia  
Núcleo de Processos de Contratações

00100.053498/2025-41-2 e 00100.061321/2025-19);

- vi. Ratificação da pesquisa de preços pela COCVAP (00100.062998/2025-74);
- vii. Análise originária da COPEL (00100.077224/2025-48);
- viii. Termo de Referência Definitivo (00100.087553/2025-05);

Por meio do Ofício nº 0150/2025-COCVAP/SADCON (doc. nº 00100.056498/2025-01), a Coordenação de Controle e Validação de Processos observou divergências nos valores informados na planilha estimativa de despesas quanto aos itens 1 e 3.

Bem como assinalou que não foi utilizado o mínimo de 3 (três) amostras de preço para o item 1 e ausente justificativa para a não obtenção de, no mínimo, uma amostra de fonte pública para o mesmo item. Também observou que o Coeficiente de Variação (CV) para o item ficou superior a 25%.

Em resposta, a SEGRAF restituiu os autos, com esclarecimentos e justificativas quanto a ausência de 3 (três) cotações para o equipamento em questão e de alguma contratação pública que pudesse se enquadrar como parâmetro confiável para a presente pesquisa. Sobre o coeficiente de variação, informou que os itens ficaram acima de 25% devido ao grande desinteresse ou impossibilidade de as empresas cotarem as máquinas, conforme doc. nº 00100.061324/2025-52 Assim, corrigiu o mapa de cotações, contido no NUP 00100.061321/2025-19.

Após os procedimentos acima, a COCVAP ratificou a pesquisa de preços engendrada pelo órgão técnico, conforme doc. nº





SENADO FEDERAL  
Advocacia  
Núcleo de Processos de Contratações

00100.062998/2025-74.

Em sua análise preliminar (documento nº 00100.077224/2025-48), a Coordenação de Processamento Externo de Licitações (COPEL) teceu algumas recomendações, notadamente concernentes às especificações técnicas do item 1, com vistas a evitar restrições à competitividade no certame pretendido.

Recebidos os autos, a SEGRAF, através do NUP 00100.087568/2025-65, manteve as especificações do objeto, assim como informou ser desnecessário adotar o IMR para a finalidade de treinamento.

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.

## 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





SENADO FEDERAL  
Advocacia  
Núcleo de Processos de Contratações

9.784/1999.

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 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 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)<sup>1</sup>.

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:

---

<sup>1</sup> Art. 28. São modalidades de licitação:

I - pregão;





SENADO FEDERAL  
Advocacia  
Núcleo de Processos de Contratações

*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 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 empresa para fornecimento e instalação de máquina de costura automatizada para acabamento gráfico, associado ao serviço de treinamento e manutenção periódica anual para a Secretaria de Editoração e Publicações do Senado Federal.

Quanto à caracterização do objeto como comum e usual, no caso em apreço destaca-se o que a SEGRAF informou no item 2.2.1. do Termo de Referência (doc. nº 00100.087553/2025-05) ao discorrer sobre a modalidade de licitação:

*“A SEGRAF sugere que seja adotada a modalidade Pregão, em*





SENADO FEDERAL  
Advocacia  
Núcleo de Processos de Contratações

*sua forma eletrônica, em razão de o objeto da presente contratação poder ser classificado como comum, pois os padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado, consoante preceituam o art. 6º, incisos XIII e XLI; e art. 29 da Lei nº 14.133/2021, assim como o art. 1º, caput 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 mercado<sup>2</sup>.

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.*

[...]

---

<sup>2</sup> 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

**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 e serviços que se pretende contratar são ínsitos às atividades regulares desta Casa Legislativa, eis que os bens almejados são utilizados na prática rotineira no âmbito da Gráfica 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 os Anexos 2 e 3 da minuta de edital (doc. nº 00100.089476/2025-10) 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).

2.3. No caso, verifica-se que não será adotado o Sistema de Registro de Preços (SRP) no presente caso, conforme item 2.3.1. do TR,







SENADO FEDERAL  
Advocacia  
Núcleo de Processos de Contratações

visto que se trata de compra eventual e de pouca quantidade.

Conforme cedição, o procedimento do sistema de registro de preços é de adoção facultativa para as contratações públicas, conforme preconiza o artigo 82, § 5º, da Lei nº 14.133/2021, *in verbis*:

*Art. 82. O edital de licitação para registro de preços observará as regras gerais desta Lei e deverá dispor sobre:*

*(...)*

**§ 5º O sistema de registro de preços poderá ser usado para a contratação de bens e serviços, inclusive de obras e serviços de engenharia, observadas as seguintes condições: (grifou-se)**

No mais, o pregão segue o rito do procedimento comum previsto no art. 17 da Lei nº 14.133/2021. Por ora, destaca-se o § 2º do 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;
- d) termo de referência.

Dito isso, percebe-se que os documentos foram juntados aos







SENADO FEDERAL  
Advocacia  
Núcleo de Processos de Contratações

autos, conforme nºs 00100.223424/2024-06, 00100.223425/2024-42 e 00100.087553/2025-05, **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 preparatória<sup>3</sup>.

3.2. 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. No processo ora analisado verifica-se que há apenas “*Observações Adicionais*” ao final do Documento de Formalização de Demanda (NUP 00100.223424/2024-06).

**Recomenda-se avaliar a necessidade de atualização do documento com as informações levantadas no curso do planejamento da contratação em tela, mormente quanto aos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual, em cumprimento ao inciso X, do art. 18, da Lei nº 14.133/21 c/c art. 15, ADG nº 14/22, ou apresentar justificativa para sua desnecessidade, consoante reiteradas recomendações desta Advocacia.**

---

<sup>3</sup> NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação pública e contrato administrativo* – 5. ed. – Belo Horizonte: Fórum, página 495.





SENADO FEDERAL  
Advocacia  
Núcleo de Processos de Contratações

Quanto aos **aspectos formais exigidos para a regularidade do procedimento**, observa-se não ter havido, ainda, a **aprovação do Termo de Referência** (doc. nº 00100.069553/2025-15) e **do Estudo Técnico Preliminar** (NUP 00100.223425/2024-42), 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.*

*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 Primeira-Secretaria, conforme exige o supracitado artigo 7º, inciso I, alínea “b”, Anexo V do RASF.

3.3. Com relação ao conteúdo do Termo de Referência, verifica-se a justificativa da necessidade da contratação constante do item 1.2. 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,*





SENADO FEDERAL  
Advocacia  
Núcleo de Processos de Contratações

*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).

Nota-se ainda que, embora indicado o setor responsável pela gestão do futuro ajuste no item 5. 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.

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 o caderno de especificações técnicas constante do Anexo I ao Termo de Referência. Logo, verifica-se que o TR descreve de maneira





SENADO FEDERAL  
Advocacia  
Núcleo de Processos de Contratações

exaustiva o modo de cumprimento das contratações objetivadas.

Consoante alertado pela COPEL, embora as marcas de referência para o item 1 apontadas no caderno de especificações técnicas objetivem uma melhor compreensão do objeto a ser licitado, pode-se questionar quanto à eventual restrição de competitividade no certame pretendido.

Por evidente, é o órgão técnico quem possui expertise para delimitar o objeto, que foi detalhado amiúde no Anexo I ao Termo de Referência.

Porém, instado a se manifestar, em seu Despacho Explicativo de NUP 0 0100.087568/2025-65, o OT se limitou a informar que:

*“Como não houve inclusão de novas impressoras no mercado desde o envio da primeira versão do TR, ficam mantidas as especificações já inseridas”*

Contudo, **para evitar eventuais questionamentos e robustecer a legitimidade das especificações técnicas exigidas, recomenda-se incluir justificativas no TR a fim de fundamentar as marcas informadas como referenciais, ou que o órgão técnico se manifeste sobre a imprescindibilidade de tais apontamentos técnicos**, uma vez que o elevado valor delas poderá repercutir na competitividade do certame objetivado.

Por outro lado, o TR atende à determinação contida na alínea “i” do inciso XXIII do artigo 8º da Lei nº 14.133/2021, no ponto em que exige que o termo de referência também aponte as estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais,





SENADO FEDERAL  
Advocacia  
Núcleo de Processos de Contratações

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 II ao TR).

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

4.1. Em relação à **pesquisa de preços**, consolidada na Planilha Estimativa de Despesas (documentos nºs 00100.053498/2025-41-1, 00100.053498/2025-41-2 e 00100.061321/2025-19), o órgão técnico apresentou justificativas para diversos pontos a ela relacionados (doc. nº 00100.061324/2025-52).

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.

Quanto à ausência do mínimo de 3 (três) amostras de preço para o item 1, o OT informou que:

*Solicitação c) O mercado de insumos e equipamentos gráficos pode se mostrar bem dinâmico, a depender dos itens objeto da contratação. Quando se fala em insumos, há uma boa gama de fornecedores, sejam fabricantes ou revendedores, visto que são itens de maior demanda e facilidade de aquisição, devido ao preço. Por outro lado, quando o assunto é equipamentos, o mercado mostra-se um pouco mais nichado, pois, em regra, são itens de maior valor e quase sempre importados. Além disso, quanto mais complexo for o equipamento, maior é a dificuldade em conseguir parceiros aptos a fornecê-lo em bom estado.*

*No caso desta contratação, há ainda um agravante: o contratado, além de fornecer o equipamento, precisa garantir o treinamento operacional e as manutenções, o que inviabiliza a participação, por exemplo, dos importadores (revendedores).*





SENADO FEDERAL  
Advocacia  
Núcleo de Processos de Contratações

*Em nossas buscas, localizamos apenas dois fabricantes com representação no Brasil: a suíça Muller Martini e a italiana Meccanotecnica, ambas fabricantes de uma vasta gama de equipamentos da indústria gráfica, incluindo máquinas de costura para livros, objeto desta contratação. Essa limitação de mercado reforça a dificuldade em obter múltiplas propostas compatíveis com as exigências do edital.*

*Diante desse cenário, por razões alheias ao nosso controle — possivelmente relacionadas às especificidades e ao valor do equipamento, às características da contratação e ao reduzido número de potenciais fornecedores capazes de atender todos os requisitos do edital — este órgão técnico, apesar de todos os esforços realizados, não conseguiu obter, no mínimo, 3 (três) cotações para o equipamento em questão, nem alguma contratação pública que pudesse se enquadrar como parâmetro confiável para a presente pesquisa. Provavelmente, por ser um equipamento gráfico — e por existir poucas gráficas públicas —, o mesmo não foi comprado, impossibilitando comparações.*

Aqui cabe tecer uma consideração. Pois, consoante alertado pela COPEL, embora as marcas de referência para o item 1 apontadas no caderno de especificações técnicas objetivem uma melhor compreensão do objeto a ser licitado, pode-se questionar quanto à eventual restrição de competitividade no certame pretendido.

Por evidente, é o órgão técnico quem possui expertise para delimitar o objeto, que foi detalhado amiúde no Anexo I ao Termo de Referência.

Porém, instado a se manifestar, em seu Despacho Explicativo de NUP 0 0100.087568/2025-65, o OT se limitou a informar que:

*“Como não houve inclusão de novas impressoras no mercado desde o envio da primeira versão do TR, ficam mantidas as especificações já inseridas”*

**É digno de realce que os esclarecimentos prestados**





SENADO FEDERAL  
Advocacia  
Núcleo de Processos de Contratações

**pelo órgão técnico no NUP 00100.061324/2025-52 poderão justificar as exigências técnicas estabelecidas no Anexo I do termo de referência, cabendo à autoridade competente deliberar meritoriamente sobre a questão.**

**Alternativamente, a fim de robustecer a legitimidade das especificações exigidas, poderão ser incluídas justificativas no TR a fim de fundamentar as marcas informadas como referenciais ou o órgão técnico poderá se manifestar sobre a imprescindibilidade de tais apontamentos técnicos, uma vez que o elevado valor delas poderá repercutir na competitividade do certame objetivado.**

Referente ao Coeficiente de Variação (CV) superior a 25%, o órgão técnico informou que:

*os itens ficaram acima de 25%, devido ao grande desinteresse ou impossibilidade das empresas cotarem a as máquinas, em consonância com as explicações detalhadas na seção c. Consequentemente, para equipamentos que não possuem amplo mercado, haverá baixo número de cotações e, consequentemente, um alto coeficiente de variação. Convém informar que o uso da mediana já é uma forma apropriada de eliminar as cotações consideradas “outliers”, homogeneizando a pesquisa apresentada.*

As justificativas apresentadas acima foram referendadas pelo titular da Secretaria do órgão no NUP 00100.061324/2025-52, conforme determina o parágrafo único do art. 7º do Capítulo II - Anexo VI do ADG n. 14/2022.

Assim como, a COCVAP ratificou os procedimentos adotados pelo órgão técnico, conforme documento nº 00100.062998/2025-74.







SENADO FEDERAL  
Advocacia  
Núcleo de Processos de Contratações

Caberá à autoridade competente apreciar as justificativas apresentadas pelo órgão técnico na oportunidade da deliberação acerca do Termo de Referência, conforme estabelecido pelo artigo 9º do Anexo VI ao ADG nº 14/2022.

## 5. Análise do instrumento convocatório:

5.1. Em relação ao **instrumento convocatório** (doc. nº 0100.089476/2025-10), primeiramente, no tocante ao critério de adjudicação proposto, adotou-se o menor preço global, consoante o item 9.1. da minuta editalícia.

O critério do menor preço é o que se amolda à modalidade 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





SENADO FEDERAL  
Advocacia  
Núcleo de Processos de Contratações

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. 47. As licitações de serviços atenderão aos princípios:*

*(...)*

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

Portanto, a regra geral, tanto para compras, como para serviços em geral, é o parcelamento e que a adjudicação do objeto seja por item.

Para delimitar as situações em que se considera legítimo ou não o parcelamento ou a concentração do objeto é preciso avaliar com profundidade os precedentes dos órgãos de controle.

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

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





SENADO FEDERAL  
Advocacia  
Núcleo de Processos de Contratações

*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)*

Diversamente, no Acórdão nº 5.301/2013, da Segunda Câmara, o Tribunal de Contas da União aceitou a justificativa de agrupamento em lotes. Confira-se:

*13. Observa-se que, ao todo, esses 16 lotes contemplam 107 itens, o que me leva, materialmente, a acompanhar a seguinte conclusão da unidade técnica: “A licitação por itens poderia exigir a realização de igual número de contratações, o que, como já ressaltado, constituiria um ônus muito pesado aos servidores encarregados do acompanhamento desses instrumentos, o que possivelmente oneraria a Administração”.*

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

Ademais, em caso de contratações de serviços, o Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº 10.049/2018, da Segunda Câmara, considerou que “o parcelamento do objeto deve ser adotado apenas na contratação de serviços de maior especialização técnica, uma vez que, como regra, ele não propicia ampliação de competitividade na





SENADO FEDERAL  
Advocacia  
Núcleo de Processos de Contratações

*contratação de serviços de menor especialização”.*

Enfim, são muitos os casos debatidos nos tribunais de contas e órgãos de controle sobre a consolidação ou parcelamento do objeto e, nesse espectro, sobre adjudicação por itens, lotes ou preço global.

No entanto, em que pesem os precedentes do Tribunal de Contas da União, não se pode perder de vista que na Lei nº 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.*

Sob o ponto de vista estritamente jurídico que cabe a esta Advocacia, o órgão técnico apresentou justificativa para a inconveniência do parcelamento dos itens a serem licitados, conforme item 2.5.1. do TR.

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

5.3. Já no que pertine aos requisitos de habilitação, a exigência de apresentação de atestado de capacidade técnica dos





SENADO FEDERAL  
Advocacia  
Núcleo de Processos de Contratações

licitantes (item 12.3.1. do edital, doc. nº 0 0100.089476/2025-10, p. 11) encontra justificativa detalhada no item 3.2.2. do Termo de Referência.

Por outro lado, a experiência exigida no edital está dentro dos limites dispostos nos parágrafos do artigo 67 da Lei nº 14.133/2021.

Outrossim, **concernente aos requisitos de qualificação econômico-financeira, cumpre atentar para a exigência alternativa de patrimônio líquido de, no mínimo, 10% do valor da proposta** contida no item 12.3.2.1., alínea a), da minuta de edital.

Referida exigência deverá guardar pertinência com o vulto da contratação almejada. **Vale frisar que o patamar de 10% de patrimônio líquido é o percentual máximo exigível dos licitantes, pois exigir que os licitantes apresentem balanço patrimonial de 10% do valor da proposta, que, por sua vez, corresponde ao total estimado da contratação (R\$ 3.979.590,00), poderá acarretar baixa competitividade ou até mesmo frustrar o sucesso do certame. Caberá à autoridade competente a avaliação da manutenção do requisito habilitatório.**

Pois, como estatui o comando constitucional contido no inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal, somente é permitido exigir condições de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Ademais, o § 5º do artigo 69 da Lei nº 14.133/2021 prescreve que *“é vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados para a avaliação de situação econômico-financeira*

