



SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

PARECER Nº 791/2025 – NPCONT /ADVOSF

Processo Senado nº 00200.012189/2025-93

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PREGÃO ELETRÔNICO PARA REGISTRO DE PREÇOS. APROVAÇÃO COM RECOMENDAÇÕES.

1. Pregão eletrônico para registro de preços. Menor preço por item. Locações de grade de alambrado com escoramento, incluídos os serviços de montagem e desmontagem, para manifestações e eventos na área do Congresso Nacional e adjacências. Análise jurídica da questão posta.
2. Conclusões e encaminhamentos.

I. RELATÓRIO

Retorna a esta Advocacia o processo de contratação, precedido de pregão eletrônico para registro de preços, do tipo menor preço por item, para locações de grade de alambrado com escoramento, incluídos os serviços de montagem e desmontagem, para manifestações e eventos na área do Congresso Nacional e adjacências.

Ressalta-se que este órgão jurídico fez a análise do processo e sua minuta de edital no Parecer nº 721/2025-ADVOSF (doc. nº 00100.181970/2025-35).





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

Em seguida, por meio do Ofício nº 757/2025 – COATC/SADCON (doc. nº 00100.183228/2025-64), o processo foi encaminhado para o órgão técnico para conhecimento do parecer e tomada de providências.

Foi então elaborada nova versão do Termo de Referência (doc. nº 00100.185691/2025-41) em que a **modificação** substancial foi a previsão de formalização dos acionamentos por meio de contrato para valores fora do limite de dispensa de contratação.

No Ofício nº 80/2025 – SEPROJE (doc. nº 00100.185712/2025-28), o órgão técnico teceu considerações em relação a pontos levantados no Parecer nº 721/2025 – ADVOSF (doc. nº 00100.181970/2025-35).

No doc. nº 00100.188197/2025-38, a versão final da minuta de edital, com contrato para valores fora do limite de dispensa de contratação.

Por meio do Ofício nº 774/2025-COATC/SADCON (doc. nº 00100.188203/2025-57), os autos foram encaminhados a esta Advocacia para exame e manifestação.

II. FUNDAMENTAÇÃO

Como visto anteriormente, a análise do processo foi realizada por este órgão jurídico no Parecer nº 721/2025-ADVOSF (doc. nº 00100.181970/2025-35), que deverá ser lido em conjunto com o presente opinativo.

No Ofício nº 80/2025-SEPROJE (doc. nº 00100.185712/2025-28), o órgão técnico teceu as seguintes considerações:

Em atenção ao Ofício nº 757/2025 – COATC/SADCON, este Órgão Técnico apresenta os seguintes esclarecimentos:

II.I.b. Em que pese o Estudo Técnico Preliminar (ETP) seja, em regra, documento obrigatório nas contratações públicas, conforme o art. 18 da Lei nº 14.133/2021, a legislação admite a possibilidade de sua elaboração





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

em formato simplificado (§2º), bem como a regulamentação, pela própria Administração, das hipóteses em que sua exigência pode ser flexibilizada, especialmente em contratações recorrentes, de baixo risco e com escopo padronizado. No caso específico da presente contratação, a dispensa de elaboração de ETP foi deliberada pelo Comitê de Contratações do Senado Federal, órgão competente nos termos do Ato da Diretoria-Geral nº 14, de 2022, na reunião de 11 de julho de 2023, nos seguintes termos, conforme registrado no Ofício nº 6/2023/CCONT:

Em observância à competência estabelecida no Ato da Diretoria-Geral nº 14, de 2022, na reunião ocorrida no dia 11/07/2023, o Comitê de Contratações do Senado Federal deliberou favoravelmente à requisição encaminhada por meio do Ofício nº 33/2023 – SPOL acerca da dispensa de elaboração de Estudo Técnico Preliminar (ETP) para: [...] b. locação de grades de contenção.

Trata-se, portanto, de exceção devidamente formalizada e respaldada por instância colegiada competente, que reconheceu a viabilidade e razoabilidade da dispensa, sem prejuízo à legalidade, à segurança da contratação ou à instrução processual.

II.II. O modelo sugerido pela ADVOSF foi aplicado ao Termo de Referência da presente contratação, alterando-se a previsão sobre a formalização do ajuste e prevendo a substituição do instrumental contratual por nota de empenho exclusivamente para os acionamentos cujo valor não ultrapasse o limite previsto para dispensa de licitação.





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

Item do TR alterado	Ajuste realizado	Justificativa, se for o caso
1.2.5	Inclusão de justificativa para a substituição do instrumento contratual por nota de empenho no item que trata sobre melhorias da contratação	Exclusão da justificativa do tópico sobre formalização do ajuste.
5.1.5	Alteração da redação, de forma a prever que a substituição do instrumental contratual por nota de empenho será aplicada exclusivamente aos acionamentos cujo valor não ultrapasse o limite previsto para dispensa de licitação.	Conforme orientação.
5.2.1.1	Inclusão do prazo de vigência da avença decorrente da ARP.	Em razão da possibilidade da avença ser formalizada por instrumento contratual.
7.1	Inclusão da informação de que o prazo para execução do objeto será contado a partir da ordem de serviço <i>ou</i> da assinatura do contrato, quando cabível.	Em razão da possibilidade da avença ser formalizada por instrumento contratual.

Nova versão do Termo de Referência foi cadastrada sob o NUP 00100.185691/2025- 41.

Em que pese as considerações apresentadas pelo órgão técnico, como visto no Parecer nº 721/2025-ADVOSF, a regra é a obrigatoriedade de elaboração do estudo técnico preliminar, admitidas situações em que este poderá ser elaborado de forma simplificada.

Ainda que a matéria possa ser regulamentada, esta regulamentação não pode desbordar dos limites impostos pela lei. No caso do Poder Executivo, por exemplo, a Instrução Normativa SEGES nº 58/2022 limitou as hipóteses em que o estudo técnico preliminar seria dispensado ou facultado, mas dentro das balizas impostas pelo art. 72, I, da Lei nº 14.133/2021:





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

Importante observar que, apesar de a regra ser a obrigatoriedade, nem sempre o ETP será exigível. Para a Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo, o ETP será dispensado na hipótese prevista no art. 75, inciso III, da Lei 14.133/2021 (dispensa por licitação frustrada), e nos casos de prorrogação contratual relativa a objeto de prestação de natureza continuada. Ademais, será facultado nas hipóteses do art. 75, incisos I, II, VII e VIII da referida Lei (dispensa de licitação por valor, dispensa por situação de guerra ou grave perturbação da ordem, dispensa por emergência ou calamidade pública), bem como no caso de contratação de remanescente de obra, serviço ou fornecimento, em consequência de rescisão contratual.¹

Entendimento similar foi apresentado pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina (TCE/SC):

O Estudo Técnico Preliminar (ETP) é instrumento essencial ao planejamento das contratações. Portanto, em regra, o seu uso não pode ser facultado ou dispensado. O entendimento é do Tribunal de Contas de Santa Catarina (TCE/SC), com base na nova Lei de Licitações — Lei 14.133/2021.

No prejudgado 2.414, o TCE/SC destaca a importância do ETP, pois serve de subsídio para as demais fases da licitação e de amparo para as decisões do gestor público.

Salienta, no entanto, a possibilidade de elaboração do Estudo Técnico Preliminar de forma simplificada, desde que previsto em regulamento, “hipótese em que o gestor deve justificar a omissão das exigências facultativas”.

De acordo com a nova Lei de Licitações, o ETP deve evidenciar o problema a ser resolvido e a melhor forma de solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação.

¹ https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/4-1-estudo-tecnico-preliminar-etp/#_ftnref8, acesso em 24/10/2025.





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

Exceções

Mas há duas exceções que permitem a dispensa do Estudo Técnico Preliminar. São elas:

- Nas contratações que utilizem catálogo eletrônico de padronização (art. 19), desde que tenha sido realizado por inclusão do item em tal catálogo e conste declaração de que os parâmetros utilizados no estudo anterior não se modificaram; e
- Nos casos de contratação direta (art. 72), devendo ser adotado em situações excepcionais, nos termos do regulamento.

O prejulgado destaca que cabe ao ente federativo realizar uma análise de proporcionalidade das situações em que permitirá a dispensa do ETP, considerando o tempo disponível para a contratação, o valor e a complexidade do objeto, em especial, quanto ao prévio conhecimento da solução a ser contratada.

Alerta que, ainda que regulamentadas as situações, é necessário que conste no processo a devida justificativa pela autoridade competente, “dada a importância de tal instrumento para o planejamento das aquisições públicas, bem como para garantir maior segurança jurídica aos envolvidos na tomada de decisão”.

A decisão 337/2024 foi aprovada pelo Pleno, na sessão virtual de 28 de fevereiro. Decorre de consulta formulada pelo prefeito de São Miguel do Oeste. O processo @CON 23/00306020 foi analisado pela Diretoria de Licitações e Contratações, teve o parecer do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas e foi relatado pela conselheira substituta Sabrina Nunes Iocken.²

Em seguida, passamos a análise do novo Termo de Referência (doc. nº 00100.185691/2025-41) e da nova minuta de edital (doc. nº 00100.188197/2025-38).

² <https://zenite.com.br/2024/04/15/tce-sc-obrigatoriedade-da-elaboracao-do-etp-na-fase-preparatoria-de-licitacoes-e-as-duas-excecoes-que-permitem-a-dispensa/>, acesso em 25/10/2025.





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

Pela análise dos referidos documentos, consta-se que a única **modificação** substancial foi o acolhimento da recomendação deste órgão jurídico de seguir o modelo adotado no Processo nº 00100.166117/2025-93,³ analisado por este órgão jurídico no Parecer nº 695/2025-ADVOSF (doc. nº 00100.174710/2025-11).

Assim, o TR e a minuta de edital limitaram os acionamentos por meio de nota de empenho aos valores previstos no art. 95, I, da Lei nº 14.133/2021 e a minuta de edital apresentou uma minuta de contrato para acionamentos com valores superiores.

III. CONCLUSÃO

Ante ao exposto, fica aprovado o prosseguimento dos autos, desde que as recomendações destacadas no bojo desta manifestação e no Parecer nº 721/2025-ADVOSF sejam observadas.

Brasília, em 28 de outubro de 2025.

Ely Maranhão Filho | OAB DF 31.745
Advogado do Senado

Documento assinado eletronicamente

³ 21.3. Cada acionamento gerará uma avença, que poderá ser:

21.3.1. Tipo 1 – Contrato: para atividades cujo valor total da OS seja superior ao limite previsto no inciso I do art. 75 da Lei nº 14.133/2021, para serviços de engenharia, ou cuja execução tenha prazo superior a 30 (trinta) dias a partir do acionamento.

21.3.2. Tipo 2 – Nota de Empenho: para atividades cujo valor total da OS seja inferior ao limite previsto no inciso I do art. 75 da Lei nº 14.133/2021, para serviços de engenharia, ou que tenham prazo de execução inferior a 30 (trinta) dias a partir do acionamento.





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

Aprovo. 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 28 de outubro de 2025.

Rafael Rodrigues da Cunha Paiva | OAB DF 35.154
Advogado do Senado
Revisor do NPCONT

Documento assinado eletronicamente

8
de
8

