



SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

PARECER Nº 825/2025 – NPCONT /ADVOSF

Processo Senado nº 00200.012251/2025-47

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. MINUTA DE EDITAL. PREGÃO. REGISTRO DE PREÇOS. RECOMENDAÇÕES.

1. Minuta de edital. Pregão. Registro de preços. Aquisição de ração para o plantel de cães da Secretaria de Polícia do Senado Federal. Menor preço global.
2. Ausência de Mapa de Riscos Definitivo. Dispensa de ETP. Preferência às ME e EPP.
3. Recomendações. Retificação do DFD. Atualização do Mapa de riscos. Licitação exclusiva para ME e EPP.

I. RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo encaminhado a esta Advocacia para análise jurídica de etapa preparatória para licitação destinada à aquisição de ração para o plantel de cães da Secretaria de Polícia do Senado Federal.

A minuta editalícia acostada no documento nº 00100.195958/2025-16 aponta para uma licitação na modalidade pregão eletrônico para o registro de preços pelo critério de julgamento menor preço global destinada ao fornecimento de ração seca, biscoitos e alimento úmido para cães adultos para o Serviço de Cinotecnia do Senado Federal.





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

Além do edital e do projeto supracitados, instruem os autos, entre outras peças:

- i. Documentos de Formalização de Demandas (00100.122987/2025-51, 00100.122988/2025-03 e 00100.122989/2025-40);
- ii. Solicitação de Contratação (00100.122990/2025-74);
- iii. Planejamento Orçamentário e notícia da aprovação da contratação pelo Comitê de Contratações (00100.122991/2025-19 e 00100.122992/2025-63);
- iv. Pesquisa de Preços e Planilha Estimativa de Despesas (00100.145625/2025-38 e 00100.145625/2025-38-1);
- v. Ratificação da pesquisa de preços pela COCVAP (00100.161745/2025-82);
- vi. Análise originária da COPEL (00100.173173/2025-84);
- vii. Termo de Referência (00100.194103/2025-60).

Por meio do Ofício nº 0446/2025-COCVAP/SADCON (NUP 00100.153356/2025-83) a Coordenação de Controle e Validação de Processos (COCVAP) ressaltou a existência das ARPs nº 79/2023 e nº 80/2023, com vigência até 18/10/2024, respectivas, cujo objeto é o fornecimento de ração canina para a Secretaria de Polícia do Senado Federal.

Encaminhou os autos ao órgão técnico para que adotasse posicionamento acerca das ARPs nº 79/2023 e nº 80/2023, se possuem ou não o mesmo objeto do presente processo e a inclusão ou não das ARPs nº 78/2023, 79/2023 e 80/2023 na pesquisa de preços, ou justificasse a exclusão.

Recebidos os autos, através do Ofício nº 65/2025 – SEPROJE (NUP 00100.153806/2025-38), o Serviço de Projetos Estratégicos informou que novo Termo de Referência foi elaborado, incluindo as Atas de Registro de Preços – ARPs nº 79/2023 e 80/2023 no item 1.2.4.1.





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

No entanto, salientou que a exclusão de tais ARPs da Pesquisa de Preços se justifica, uma vez que houve alteração substancial da composição nutricional dos itens. Desse modo, os produtos adquiridos anteriormente não correspondem aos que se pretende comprar no presente processo e, por essa razão, não podem servir de fonte da pesquisa de preço.

Assim, a COCVAP procedeu à **ratificação** da pesquisa de preços realizada, conforme doc. nº 00100.161745/2025-82.

Por sua vez, em sede de análise preliminar da minuta editalícia, a COPEL teceu algumas recomendações, conforme doc. nº 00100.173173/2025-84. Dentre elas, sugeriu ao Órgão Técnico que reavaliasse as características mínimas exigidas de todos os itens a serem fornecidos, com o intuito de manter na minuta de edital apenas aquelas consideradas imprescindíveis para avaliar a adequação dos produtos ofertados. Também solicitou a inclusão de justificativa no TR quanto à exigência contida no edital de apresentação de laudo de digestibilidade *in vivo* pelas licitantes.

Em resposta (NUP 00100.194117/2025-83), o órgão técnico ratificou as características exigidas no Anexo 2 ao termo de referência, bem como incluiu justificativa quanto à exigência de laudo de digestibilidade *in vivo* contida no edital.

Dessa forma, elaboradas as últimas versões do termo de referência (NUP 00100.194103/2025-60) e da minuta de edital (NUP 00100.195958/2025-16), 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 00100.195961/2025-21).

É o relatório.





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

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 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





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

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 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.

5
de
19

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 ação seca, biscoitos e alimento úmido para cães adultos para o Serviço de Cinotecnia do Senado Federal.

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





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

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 00100.194103/2025-60) ao discorrer sobre a modalidade de licitação:

Será adotada a modalidade pregão, em sua forma eletrônica, em razão de o objeto da presente contratação poder ser classificado como comum, 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.

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

Como norte interpretativo para o enquadramento de determinados bens como comuns, sugere a doutrina de Joel de Menezes Niebuhr avaliar o quão usual o bem ou serviço é no mercado².

Nesse sentido, afirma o autor que:

O mercado diz respeito a tudo que é posto à disposição dos consumidores. Porém, não existe um único mercado. Os mercados variam de acordo com o lugar, com a natureza das atividades ou dos bens nele comercializados e em razão de outros fatores. E a questão é que determinado bem ou serviço pode ser usual em dado mercado e não ser noutro. Agrega-se que quem avalia se bem ou serviço é usual ou não no mercado ou em mercado específico são os agentes administrativos, que o farão de conformidade com as suas experiências, suas vivências e suas atividades.

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

[...]

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 do Serviço de Cinotecnia do Senado Federal, eis que os alimentos almejados são utilizados na prática rotineira no âmbito do órgão.

Outrossim, em que pese a justificativa supramencionada constante do Termo de Referência, quanto à adoção da modalidade pregão para a licitação, revelar-se um tanto vaga — sendo, inclusive, prática reiterada desta Advocacia recomendar o aprofundamento dessa análise, o que ora se reitera —, é certo que o Anexo 1 do termo de referência (doc. nº 00100.194103/2025-60) 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).

Por outro lado, o Sistema de Registro de Preços foi adotado na presente contratação. Nesse sentido, consta justificativa do órgão técnico (vide item 3.3. do TR.

3.3. Adoção do Sistema de Registro de Preços - SRP

3.3.1. Será utilizado o Sistema de Registro de Preços na presente contratação.





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

3.3.2. O objeto da presente contratação consiste em itens de consumo perecíveis que não podem ser recebidos em parcela única, tanto pela dificuldade de manter um grande estoque em condições adequadas de conservação, como pelo risco de perda do material por decurso do prazo de validade.

3.3.3. Ainda, não é possível determinar antecipadamente a demanda com precisão, tendo em vista que o consumo pode sofrer alterações, em razão de debilidades de saúde e consequente necessidade de recuperação dos animais, da alta demanda do serviço em caso de eventos ou manifestações sucessivas que exijam a participação recorrente dos cães policiais, e outras situações que impactem na sua rotina alimentar.

3.3.4. A presente contratação, com adoção do Sistema de Registro de Preços, permitirá à Administração Pública contratar somente o quantitativo necessário para atender à real demanda, sem que haja desperdício de insumos para o Senado.

3.3.5. Cumpre informar que o SENADO será o único contratante para esta licitação, tendo em vista a peculiaridade da demanda que atende necessidades específicas da Secretaria de Polícia do Senado Federal.

8
de
19

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).

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 11.462/2023, a adoção do procedimento passou a ser obrigatória, conforme estabelece o artigo 9º, veja-se:





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

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.

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 2.3.3. 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 demandas e o termo de referência, nos documentos





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

00100.122987/2025-51, 00100.122988/2025-03, 00100.122989/2025-40 e 00100.194103/2025-60.

Quanto à formalização da demanda, incumbe alertar para o DFD nº 0139/2025 (NUP 00100.122988/2025-03), que aponta para um único produto de marca específica como adequado para atendimento da necessidade senatorial. Dessa forma, necessária a retificação do documento, já que a instrução caminha para uma licitação, não para uma contratação direta por inexigibilidade.

Com relação ao mapa de riscos, a sua versão preliminar consta junto à Solicitação de contratação nº 1977 (doc. nº 0100.122990/2025-74), não se encontrando a versão definitiva, sem registro de atualização ou de justificativa formal para a ausência dessa providência.

Conforme dispõe a Lei nº 14.133/2021 (art. 18, X) e o ADG nº 14/2022 do Senado (art. 9º, §2º, VII e art. 15), o processo licitatório deve conter mapa de riscos em versão preliminar na fase de solicitação de contratação, devendo este ser atualizado, quando couber, ao final da elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico.

Dessa forma, recomenda-se sanar a lacuna mediante a juntada do mapa de riscos atualizado pelo órgão técnico ou, alternativamente, justificar nos autos a não pertinência de atualização, em conformidade com o art. 15 do ADG nº 14/2022.

De outro giro, no presente caso o Estudo Técnico Preliminar teve sua elaboração **dispensada** pelo Comitê de Contratações, com fundamento no artigo 3º, §1º, II, do Anexo II do ADG nº 14/2022. A Ata contendo a deliberação de dispensa do ETP consta dos autos no documento de NUP 00100.164226/2025-76.

Observa-se não ter havido, ainda, a aprovação do Termo de Referência (doc. nº 00100.194103/2025-60) 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;

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





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

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).

Importa ressaltar que, como acima delineado, o DFD nº 139/2025(NUP 00100.122988/2025-03) orientou para uma contratação direta por inexigibilidade de reação da marca "Fórmula Natural". Assim sendo, é possível questionar se as especificações do objeto não seriam excessivas a ponto de acarretar indevida restrição competitiva.

Sem prejuízo, o item 1.2. do TR minudenciou as razões para a necessidade de aquisição de produtos de qualidade a fim de fornecer uma nutrição de alta performance para os cães do Senado, que desempenham funções específicas junto à Polícia Legislativa.

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.

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 de 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 00100.145625/2025-38 e 00100.145625/2025-38-1), verifica-se que o documento foi elaborado com base em pesquisa no Portal





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

Nacional de Compras Públicas e seguiu os ditames do Anexo VI do ADG nº 14/2022.

Outrossim, a COCVAP **ratificou** os procedimentos adotados pelo órgão técnico, conforme documento nº 00100.161745/2025-82.

Análise do instrumento convocatório:

Em relação ao instrumento convocatório (doc. nº 00100.195958/2025-16), 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.

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

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





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

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

“Lei nº 14.133/2021:

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

.....

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

.....

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

(...)

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:





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

- 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 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-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.





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

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-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.)

Na hipótese objeto de análise, o item 3.5. do Termo de Referência expôs a **necessidade** de adjudicação global dos itens, com base em fatores técnicos e econômicos detalhados amiúde.





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

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

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

Neste diapasão, convém assinalar que, embora adotado o critério global de adjudicação do objeto, o valor total estimado para a contratação é de R\$ 30.385,95, conforme consta do TR, ou seja, inferior ao valor de referência de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) contido no artigo 48, I da Lei Complementar nº 123/2006.

Assim sendo, todos os itens da licitação em tela 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 uma obrigação.

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





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

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 3.7 a ausência de óbice à aplicação do art. 48, I, da Lei Complementar nº123/2006.

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.

Por outro lado, o item 1.2. do Anexo I ao TR contém **justificativas** para a exigência de laudo de digestibilidade estabelecida no Anexo 2 ao edital.

III. CONCLUSÃO

Ante o exposto, recomenda-se:

- a) A retificação do DFD nº 0139/2025 (NUP 00100.122988/2025-03), que aponta para um único produto de marca específica como adequado para atendimento da necessidade senatorial, pois a instrução caminha para uma licitação, não para uma contratação direta por inexigibilidade;





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

- b) Anexar aos autos mapa de riscos atualizado pelo órgão técnico ou, alternativamente, justificar a não pertinência de atualização, em conformidade com o art. 15 do ADG nº 14/2022 e
- c) A realização da licitação em tela exclusivamente destinada às micro e pequenas empresas. Caso o primeiro certame seja deserto, haverá justificativa para a realização de um novo certame sob o regime da concorrência ampla.

Atendidas as referidas recomendações e após deliberação superior, a minuta de edital estará apta a regular o procedimento licitatório pretendido.

Brasília, em 7 de novembro de 2025.

Felipe do Amaral Monteiro Martins | OAB DF 78853
Advogado do Senado
Documento assinado eletronicamente

19
de
19

Aprovo. Junte-se ao processo em epígrafe e encaminhe-se à Coordenação de Planejamento e Controle de Contratações – COPLAC da Secretaria de Administração de Contratações – SADCON para conhecimento e adoção das providências pertinentes.

Brasília, em 7 de novembro de 2025.

Rafael Rodrigues da Cunha Paiva | OAB DF 35154
Advogado do Senado
Revisor do NPCONT
Documento assinado eletronicamente

