



## NOTA TÉCNICA

### DA OBSERVÂNCIA DO MENOR VALOR GLOBAL NAS CONTRATAÇÕES DIRETAS POR DISPENSA DE LICITAÇÃO – LEI Nº 14.133/2021

#### ASSUNTO

Orientação técnica acerca da adoção do critério de julgamento pelo menor valor global da cotação nas contratações diretas por dispensa de licitação fundamentadas na Lei Federal nº 14.133/2021, vedada a escolha fragmentada pelo menor valor unitário de itens isolados sem previsão formal de adjudicação por item.

---

#### I – RELATÓRIO

A presente Nota Técnica tem por finalidade orientar as Unidades Administrativas e Gestoras quanto à correta interpretação da Lei Federal nº 14.133/2021 no tocante às contratações diretas por dispensa de licitação, especialmente quanto ao critério de escolha da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

Verifica-se, na prática administrativa, a ocorrência de procedimentos em que a Administração realiza cotação global do objeto, porém promove a seleção de fornecedores com base no menor preço individual de determinados itens, resultando em contratação fracionada sem previsão técnica ou jurídica expressa.

Tal prática afronta os princípios do planejamento, economicidade, julgamento objetivo, vinculação ao instrumento convocatório simplificado e da proposta mais vantajosa, podendo caracterizar fracionamento indevido da despesa.

---

#### II – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

##### 1. DA LEI Nº 14.133/2021

A Lei Federal nº 14.133/2021 estabelece que a Administração deverá selecionar a proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso ao interesse público.

O art. 11 dispõe:

“O processo licitatório tem por objetivos:

I – assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública.”

Ademais, o art. 23 da Lei nº 14.133/2021 determina que a estimativa de preços considere a integralidade da solução contratada:

“Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, consideradas as quantidades a serem contratadas e a



potencial economia de escala.”

A interpretação sistemática da norma demonstra que a Administração deve avaliar o custo total da solução pretendida, especialmente quando o objeto é único, integrado ou executado de forma conjunta.

O art. 75 da Lei nº 14.133/2021, ao tratar das hipóteses de dispensa de licitação em razão do valor, não afasta a obrigatoriedade de observância dos princípios licitatórios, notadamente economicidade, eficiência, planejamento e julgamento objetivo.

---

## 2. DO PRINCÍPIO DA PROPOSTA MAIS VANTAJOSA

O Tribunal de Contas da União possui entendimento consolidado de que o critério “menor preço” deve observar o menor dispêndio global da Administração, e não apenas preços isolados desconectados da solução contratada.

O Manual de Licitações e Contratos do TCU estabelece:

“O objetivo do julgamento por menor preço é selecionar a proposta que represente o menor dispêndio para a Administração.”

Assim, quando a Administração realiza cotação para um objeto global, a escolha deve recair sobre a proposta global mais vantajosa, salvo previsão expressa de adjudicação por item devidamente motivada no processo administrativo.

---

## 3. DO PARCELAMENTO DO OBJETO E SUA EXCEPCIONALIDADE

A Lei nº 14.133/2021 admite o parcelamento do objeto quando houver viabilidade técnica e vantagem econômica.

Todavia, o parcelamento exige:

- previsão expressa no planejamento;
- justificativa técnica;
- demonstração de vantajosidade;
- compatibilidade operacional;
- ausência de prejuízo à execução contratual.

O TCU dispõe que o parcelamento visa ampliar a competitividade, desde que técnica e economicamente vantajoso.

A Súmula 247 do TCU estabelece:

“É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global (...) desde que não haja prejuízo para o conjunto ou perda da economia de escala.”

Portanto, a adjudicação por item não constitui regra absoluta. Ela depende:

- da divisibilidade técnica do objeto;
- da inexistência de prejuízo ao conjunto;
- da manutenção da economia de escala;
- da previsão formal no procedimento.



Na ausência dessas condições, deve prevalecer o julgamento pelo menor valor global.

---

#### **4. DO FRACIONAMENTO INDEVIDO DA DESPESA**

A divisão artificial da contratação para selecionar fornecedores distintos com base no menor preço individual de itens isolados pode configurar fracionamento indevido da despesa.

A jurisprudência do TCU e do STJ reconhece que o fracionamento ilícito ocorre quando há divisão da contratação para afastar o procedimento adequado ou comprometer a vantajosidade global.

O entendimento jurisprudencial também ressalta que:

- a Administração deve considerar o objeto como um todo;
  - não é admissível desmembrar artificialmente a contratação;
  - deve prevalecer o planejamento integral da despesa.
- 

#### **5. DO ENTENDIMENTO DO TCU SOBRE JULGAMENTO GLOBAL**

O Tribunal de Contas da União já consolidou entendimento de que:

- a contratação por lote/grupo exige julgamento global;
- não é juridicamente adequado selecionar itens isolados sem previsão editalícia/processual específica;
- a adjudicação deve respeitar a lógica originalmente planejada da contratação.

Conforme entendimento reiterado do TCU:

A adoção do critério de menor preço global por grupo/lote é incompatível, em regra, com posterior contratação isolada de itens.

Tal entendimento aplica-se, por analogia, às dispensas de licitação, sobretudo quando:

- a pesquisa mercadológica foi realizada globalmente;
  - o objeto possui unidade funcional;
  - há economia de escala;
  - a contratação conjunta é mais eficiente administrativamente.
- 

#### **6. DOS ENTENDIMENTOS DO CNJ**

Embora o Conselho Nacional de Justiça não possua enunciado específico sobre menor preço global em dispensas, seus normativos e auditorias reiteradamente exigem:

- observância do planejamento;
- racionalização da despesa;
- vedação ao fracionamento;
- observância da economicidade;



- integridade da contratação pública.

As auditorias do CNJ em matéria administrativa seguem os parâmetros da jurisprudência do TCU, especialmente quanto:

- à vedação do fracionamento indevido;
- à necessidade de justificativa técnica para parcelamento;
- à busca da proposta mais vantajosa globalmente considerada.

---

### III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, esta Nota Técnica conclui que:

**a) Nas dispensas de licitação previstas na Lei nº 14.133/2021, a Administração deve observar a proposta mais vantajosa globalmente considerada.**

**b) Quando a cotação for realizada para contratação global do objeto, a escolha do fornecedor deve ocorrer pelo menor valor global da proposta, e não pela soma de menores preços unitários de fornecedores distintos, salvo:**

- previsão expressa de adjudicação por item;
- justificativa técnica;
- demonstração de vantajosidade econômica;
- inexistência de prejuízo operacional.

**c) A contratação fragmentada de itens sem previsão formal pode caracterizar:**

- violação ao princípio do planejamento;
- afronta à economicidade;
- quebra da vinculação ao procedimento;
- fracionamento indevido da despesa.

**d) O parcelamento do objeto somente é admissível quando:**

- tecnicamente viável;
- economicamente vantajoso;
- previamente justificado;
- formalmente previsto no procedimento.

**e) A Administração Pública deve sempre privilegiar:**

- a economicidade;
- a eficiência;
- a integridade da contratação;
- a proposta mais vantajosa ao interesse público.



PODER JUDICIÁRIO DA BAHIA  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA BAHIA  
SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO  
DIRETORIA DE SERVIÇOS GERAIS



#### IV – REFERÊNCIAS NORMATIVAS E JURISPRUDENCIAIS

- Lei Federal nº 14.133/2021, arts. 11, 18, 23, 40 e 75.
- Súmula 247 do TCU.
- Manual de Licitações e Contratos do TCU – Parcelamento do Objeto.
- Manual de Licitações e Contratos do TCU – Menor Preço.
- Entendimentos do TCU sobre lote/grupo e julgamento global.
- Jurisprudência do STJ acerca de fracionamento indevido e dispensa ilegal.
- Entendimentos doutrinários e jurisprudenciais sobre fracionamento da despesa.

**Salvador, 18 de Maio de 2026.**

**RUÃ DA SILVA MARQUES**  
Coordenador das Unidades Descentralizadas