

ORIENTAÇÃO PREVENTIVA N. 331/2026

Parcelamento ou não do objeto: a discricionariedade administrativa sob a ótica da Lei n. 14.133/2021 e do STJ

1. INTRODUÇÃO

O parcelamento do objeto não constitui tema periférico na Lei n. 14.133/2021. Ao contrário, o legislador distribuiu comandos normativos ao longo de diversos dispositivos, evidenciando inequívoca preocupação com a ampliação da competitividade, a racionalidade econômica das contratações e a adequada estruturação do mercado fornecedor.

A recorrente discussão acerca da obrigatoriedade de fracionamento do objeto - ou da legitimidade da contratação em lote único - deve ser enfrentada à luz de uma leitura sistemática da lei. Não se trata de escolha meramente operacional, mas de decisão inserida na fase estruturante do planejamento, sujeita a controle de legalidade e vinculada aos princípios da eficiência, da competitividade e da seleção da proposta mais vantajosa.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, ao apreciar o RMS 76.772/MT, consolidou entendimento relevante ao reconhecer que a opção pelo lote único, quando devidamente motivada, insere-se na esfera da discricionariedade administrativa.

Todavia, essa discricionariedade é juridicamente condicionada e não se confunde com liberdade irrestrita.

2. DESENVOLVIMENTO

2.1. A centralidade do parcelamento na fase de planejamento

A Lei n. 14.133/2021 elevou o planejamento à condição de eixo estruturante da contratação pública (art. 5º). Nesse contexto, o parcelamento do objeto assume *status* de conteúdo obrigatório de análise.

O art. 18, § 1º, inciso VIII¹, determina expressamente que o Estudo Técnico Preliminar deverá contemplar a avaliação acerca do parcelamento do objeto, com exame da viabilidade

¹ 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:

[...]

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do **caput** deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

[...]



técnica e econômica da fragmentação. A norma não admite omissão. A análise do parcelamento é etapa compulsória da fase preparatória, como se verifica do § 2º do citado artigo².

Esse comando revela opção legislativa clara: o fracionamento do objeto deve ser considerado como técnica prioritária para organização da contratação, especialmente por seu potencial de ampliação da competitividade.

2.2. O parcelamento como diretriz normativa de ampliação da competição

A preocupação legislativa se reafirma no art. 40, inciso V, alínea “b”, da Lei n. 14.133/2021, que estabelece que o edital deverá prever o parcelamento do objeto, quando técnica e economicamente viável, com vistas à ampliação da competitividade.

O § 2º do mesmo artigo dispõe que o parcelamento será adotado sempre que tecnicamente possível e economicamente vantajoso, reforçando que a fragmentação não é mera faculdade eventual, mas diretriz normativa prioritária.

Entretanto, o § 3º, inciso I, do art. 40 admite a contratação em lote único quando houver justificativa técnica que demonstre a inviabilidade do parcelamento ou a sua desvantagem econômica.

A estrutura normativa é clara: o parcelamento constitui a solução preferencial; a aglutinação em lote único é solução excepcional, dependente de motivação idônea.

3. O parcelamento como instrumento de política pública de acesso ao mercado

O art. 47, inciso II, insere o parcelamento no contexto mais amplo da ampliação do acesso ao mercado fornecedor, ao determinar que as contratações sejam estruturadas de modo a possibilitar a participação do maior número possível de interessados.

O § 1º do referido artigo impõe à Administração o dever de adotar medidas que ampliem a competitividade, inclusive mediante o parcelamento do objeto quando adequado.

Essa disposição evidencia que o fracionamento não é apenas técnica administrativa; é instrumento de democratização do acesso às contratações públicas, especialmente relevante

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

² Art. 18. [...]

[...]

§ 2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.



para pequenas e médias empresas que não possuem estrutura para atender grandes lotes agregados.

A não adoção do parcelamento, portanto, não é neutra sob o ponto de vista concorrencial. Ela impacta diretamente o universo potencial de participantes.

4. A necessária demonstração da inviabilidade técnica ou econômica

Da leitura conjugada dos arts. 18, § 1º, VIII; 40, V, “b”, §§ 2º e 3º; e 47, II, § 1º, extrai-se conclusão inequívoca: a decisão de não parcelar o objeto exige demonstração técnica consistente da inviabilidade ou desvantagem da fragmentação.

Essa demonstração deve constar expressamente nos artefatos de planejamento — especialmente no Estudo Técnico Preliminar - e refletir-se no Termo de Referência e no edital. A motivação pode fundamentar-se, por exemplo, em: 1) necessidade de padronização integral do objeto; 2) interdependência técnica entre os itens; 3) risco de comprometimento da execução por múltiplos fornecedores; 4) economia de escala relevante; 5) complexidade logística incompatível com fracionamento; 6) aumento desproporcional de custos administrativos.

O que se exige é demonstração objetiva e racional. A mera invocação genérica de conveniência administrativa não satisfaz o dever de motivação.

Em suma, a ausência de justificativa configura vício de legalidade, sujeitando o procedimento à invalidação pelos órgãos de controle.

5. A discricionariedade administrativa segundo o Superior Tribunal de Justiça

O Superior Tribunal de Justiça, ao julgar o RMS 76.772/MT, enfrentou de forma direta e sistemática a controvérsia acerca da estruturação do objeto licitado em lote único, à luz da Lei n. 14.133/2021.

No caso concreto, discutia-se a legalidade de edital de pregão eletrônico destinado à formação de registro de preços para aquisição de kits de material escolar, estruturado em grupo único composto por quatro itens. A impetração sustentava que a ausência de parcelamento e de regionalização violaria os princípios da isonomia, da eficiência e do desenvolvimento regional, bem como dispositivos da LC n. 123/2006.

O STJ, entretanto, foi categórico ao afirmar que a opção administrativa pelo lote único, quando devidamente fundamentada, encontra amparo no art. 40, § 3º, I, da Lei n. 14.133/2021 e insere-se no legítimo exercício da discricionariedade administrativa.

Do voto condutor extraem-se premissas relevantes: 1) o parcelamento é recomendável quando técnica e economicamente viável, mas não constitui imposição absoluta; 2) a



Administração apresentou justificativa técnica específica, relacionada à logística de entrega, concentração da responsabilidade contratual, controle de prazos, padronização e economia de escala; 3) a indivisibilidade do objeto, por si só, não caracteriza restrição indevida à competitividade, desde que os agentes econômicos do segmento estejam em igualdade de condições para disputar o certame; 4) a ausência de regionalização não configura ilegalidade automática, especialmente quando há motivação técnica plausível; e, 5) não compete ao Poder Judiciário reformular programa de compras públicas, sob pena de violação ao princípio da separação dos poderes.

O Tribunal reafirmou que o controle jurisdicional dos atos administrativos limita-se à verificação da legalidade - quanto à finalidade, forma, motivo e objeto - não sendo admissível a substituição do juízo técnico do gestor por outro considerado mais adequado pelo órgão julgador.

Esse ponto é particularmente relevante: o STJ não afirmou que o lote único é solução preferencial, nem afastou a importância do parcelamento como técnica de ampliação da competição. O que reconheceu foi que, havendo justificativa técnica plausível, a escolha administrativa não pode ser invalidada apenas por divergência quanto ao mérito da decisão.

O acórdão também esclareceu que o fornecimento por única empresa pode, conforme o caso concreto, propiciar melhor controle logístico, concentração de responsabilidade e garantia de resultados, em consonância com os princípios da eficiência e da economicidade.

Portanto, o precedente delimita com precisão o alcance da discricionariedade: 1) não há liberdade arbitrária; 2) há espaço legítimo de conformação técnica; 3) o controle incide sobre a existência e consistência da motivação; 4) a invalidação exige demonstração de ilegalidade ou ausência de fundamentação.

A *ratio decidendi* do RMS 76.772/MT consolida entendimento de que a estruturação do objeto em lote único é juridicamente admissível quando fundamentada e amparada na análise concreta da contratação, não cabendo ao Judiciário - nem ao controle externo, por analogia - substituir o juízo técnico regularmente motivado pelo gestor público.

Em termos preventivos, a lição extraída do julgado é inequívoca: a segurança jurídica da decisão quanto ao parcelamento não reside na opção escolhida, mas na robustez da fundamentação técnica que a sustenta.

3. CONCLUSÃO

A Lei n. 14.133/2021 revela inequívoca preocupação com o parcelamento do objeto, tratando-o como diretriz estruturante da fase de planejamento e instrumento de ampliação da competitividade. O legislador impôs sua análise obrigatória no Estudo Técnico Preliminar (art. 18, § 1º, VIII), determinou sua adoção quando viável (art. 40, V, “b”, § 2º) e condicionou a



contratação em lote único à demonstração de inviabilidade ou desvantagem (art. 40, § 3º, I), vinculando-o ainda à ampliação do acesso ao mercado (art. 47, II, § 1º).

Não há, portanto, imposição absoluta de parcelamento, mas há inequívoco ônus argumentativo para sua não adoção.

O Superior Tribunal de Justiça consolidou entendimento no sentido de que a estruturação do objeto em lote único, quando fundamentada em razões técnicas adequadas, insere-se no legítimo exercício da discricionariedade administrativa. O controle jurisdicional — e, por coerência sistêmica, o controle externo — limita-se à verificação da legalidade e da consistência da motivação, não podendo substituir o juízo técnico do gestor.

Sob a perspectiva preventiva, portanto, impõe-se ao gestor público tratar expressamente da análise do parcelamento ainda na fase de elaboração do Estudo Técnico Preliminar, examinando de forma objetiva sua viabilidade técnica e econômica. Caso a conclusão seja pela adoção do lote único, a decisão deve vir acompanhada de fundamentação técnica detalhada, demonstrando as razões concretas que justificam a não fragmentação do objeto.

É igualmente essencial assegurar plena coerência entre os artefatos de planejamento, o termo de referência e o edital, evitando dissonâncias que comprometam a integridade do procedimento. Por fim, a escolha adotada deve apoiar-se em critérios técnicos verificáveis e devidamente documentados no processo administrativo, de modo a permitir o adequado controle da legalidade e a preservação da segurança jurídica da contratação.

Em suma, a juridicidade da escolha não reside no modelo adotado - parcelado ou unificado -, mas na consistência da motivação e na demonstração de que a solução escolhida realiza, de forma eficiente e competitiva, o interesse público.

Adamantina/SP, 25 de fevereiro de 2026.

Rafael Antonio Shimada

Consultor responsável pela elaboração

José Carlos Pacheco de Almeida

Diretor Jurídico responsável pela revisão e aprovação

