



SENADO FEDERAL
Advocacia

PARECER Nº 156/2025-ADVOSF
Processo nº 00200.019819/2024-70

Minuta de edital de licitação na modalidade pregão eletrônico. Critério de julgamento por menor preço. Adjudicação global. Prestação de serviços contínuos de operação e suporte da Central de Atendimento de Telecomunicações do Senado Federal, a serem realizados por equipe técnica residente, nas dependências da Coordenação de Telecomunicações – COOTELE, durante 60 (sessenta) meses consecutivos. Análise jurídica. Pela aprovação, com recomendações.

I – RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo encaminhado a esta Advocacia para análise da minuta de edital constante do NUP 00100.012261/2025-19, acerca da realização de procedimento licitatório na modalidade pregão eletrônico, com adoção do critério de julgamento por menor preço e adjudicação global, destinado à **contratação de serviços contínuos de operação e suporte da Central de Atendimento de Telecomunicações do Senado Federal, a serem realizados por equipe técnica residente, nas dependências da Coordenação de Telecomunicações – COOTELE, durante 60 (sessenta) meses consecutivos**, ao custo global estimado de **R\$9.481.530,00** (nove milhões, quatrocentos e oitenta e um mil, quinhentos e trinta reais), para um período de sessenta meses.

Instruem os autos, entre outras peças:

- i. Documento de Formalização de Demanda (DFD nº 0334/2024 – NUP 00100.198633/2024-04);
- ii. Estudo Técnico Preliminar (ETP nº 123/2024 – NUP 00100.198634/2024-41);





SENADO FEDERAL

Advocacia

- iii. Solicitação de Contratação nº 1840; Planejamento Orçamentário e informação da aprovação da Contratação nº 20250197 pelo Comitê de Contratações, no valor de R\$7.715.442,24 (sete milhões, setecentos e quinze mil e quatrocentos e quarenta e dois reais e vinte e quatro centavos) – (NUPs 00100.198635/2024-95, 00100.198636/2024-30 e 00100.198637/2024-84);
- iv. Mapa de Riscos (NUP 00100.222844/2024-67);
- v. Termo de Referência – TR (NUP 00100.222042/2024-57);
- vi. Expediente da COCVAP¹ com a indicação de complementos no TR (NUP 00100.223999/2024-11);
- vii. Nova versão do TR (NUP 00100.224606/2024-96);
- viii. Justificativas apresentadas pela COOTELE acerca das alterações no TR (NUP 00100.224619/2024-65);
- ix. Minuta de edital, com notas ao órgão técnico para exame do teor do documento e saneamento da instrução (NUP 00100.000571/2025-82);
- x. Manifestação da COPEL acerca da regularidade do feito, com a indicação de alguns pontos para aprimoramento do TR e da minuta de edital (NUP 00100.005365/2025-69);
- xi. Ofício nº 025/2025-SEGCAS acerca do cotejo das atividades das categorias profissionais previstas no objeto com as atribuições dos cargos do quadro de pessoal do Senado, concluindo o órgão de Recursos Humanos *que as atribuições descritas para o posto terceirizado não apresentam sobreposição com as atribuições dos cargos efetivos vigentes no Senado Federal* (NUP 00100.006800/2025-72);
- xii. Termo de Referência atualizado pelo órgão técnico (NUP 00100.007988/2025-76);
- xiii. Ofício nº 003/2025/SECAD/COOTELE/SPATR com o encaminhamento do TR consolidado e a apresentação das justificativas para o acolhimento ou não dos ajustes indicados pela COATC e pela COPEL (NUP 00100.007993/2025-89);
- xiv. Minuta de edital (NUP 00100.008924/2025-92);

¹ Coordenação de Controle e Validação de Processos.



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

- xv. Planilhamento de preços com a estimativa dos custos de mão de obra, balizada pela Convenção Coletiva de Trabalho (CCT) 2024/2026 firmada entre o SINTTEL/DF² e o SINDIMEST/DF³ (registro DF000658/2024) e pelo Contrato nº 51/2020 (com seus aditamentos), firmado com a empresa PLANSUL Planejamento e Consultoria Ltda. – (NUP 00100.011520/2025-86);
- xvi. Minuta de Edital de Pregão Eletrônico (NUP 00100.012261/2025-19).

O planilhamento de preços empreendido também estimou os custos para a Administração com base nos valores impactados por eventual opção do licitante pelo regime tributário de desoneração da folha de pagamento previsto na Lei nº 12.546/2011, o qual assegura a diversos setores produtivos a substituição da base de incidência da contribuição previdenciária patronal, que passa a ser calculada sobre a receita bruta e não mais sobre a folha de salários.

O feito, assim instruído, vem ao exame desta Advocacia, conforme solicitado pela COATC/SADCON no expediente acostado sob o NUP 00100.012262/2025-55, 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 (Nova Lei de Licitações – NLL), bem assim o art. 22 do Ato da Diretoria-Geral nº 14/2022.

II – ANÁLISE

Inicialmente, convém destacar que este órgão jurídico, cuja análise se restringe à **legalidade** do processo, não possui atribuições regulamentares para emitir juízo valorativo sobre situações circunscritas ao âmbito da **discricionariedade** do Senado Federal ou mesmo para adentrar em aspectos reservados a órgãos ou unidades com competência exclusiva estabelecida no Regulamento Orgânico do Senado Federal.

Conforme instrução dos autos e expressa referência no preâmbulo da minuta de edital (NUP 00100.012261/2025-19), a modalidade de licitação escolhida é o pregão, em sua forma eletrônica, de acordo com a disciplina da Lei nº 14.133/2021, observando-se ainda o disposto no Ato da Diretoria-Geral nº 14, de 2022 – atribuições e procedimentos de licitações e contratos administrativos

² Sindicato dos Trabalhadores em Telecomunicações do DF.

³ Sindicato da Indústria, Instalação e Manutenção de Redes, Equipamentos e Sistemas de Telecomunicações do DF.





SENADO FEDERAL

Advocacia

do Senado Federal – e no ADG nº 15/2022 – apuração de infrações e sanções administrativas –, bem como, no que couber, a regulamentação prevista na Instrução Normativa SEGES/ME⁴ nº 73/2022, que trata de aspectos procedimentais para realização eletrônica de certames *pelo critério de julgamento por menor preço ou maior desconto*.

Com este introito, tem-se que a licitação proposta segue, com as pertinentes adequações, o modelo adotado para a formalização do Contrato nº 51/2020, vigente até 22/06/2025, especialmente quanto à lei de regência, posto que o certame⁵ realizado para a seleção e a contratação do objeto seguiu a disciplina das Leis nºs 8.666/93 e 10.520/2002. Também se optou pela manutenção do quantitativo de postos especificado no ajuste em curso. Justificou-se no DFD e no TR:

DFD: O contrato atual, CT 51/2020, firmado com a empresa Plansul, está em sua última prorrogação, sendo necessário um novo processo licitatório para o ano de 2025. Os serviços de atendimento telefônico para demandas de toda a Casa e a manutenção da central de dados serão interrompidos caso a contratação não seja realizada. A quantidade de postos de trabalho está dimensionada conforme o nível de demanda da Casa

TR: 1.2.1.1. A presente proposta de contratação visa à substituição do Contrato nº 2020/0051, celebrado com a empresa PLANSUL PLANEJAMENTO E CONSULTORIA LTDA., cuja quinta prorrogação se encerrará em 22/06/2025. O valor global anual do Contrato nº 2020/0051, que possui basicamente as mesmas especificações do presente Termo de Referência, é de R\$ 1.435.431,12 (um milhão, quatrocentos e trinta e cinco mil, quatrocentos e trinta e um reais e doze centavos).

Os serviços que se pretende contratar, por ora prestados sob o manto do CT 051/2020, são de natureza continuada e se revelam necessários consoante a justificativa apresentada pelo órgão técnico no TR:

***1.2.1.4.** Atualmente, cerca de 5.000 ramais estão programados na central telefônica do Senado Federal. Todos eles são possíveis demandantes de algum tipo de serviço sob responsabilidade da Coordenação de Telecomunicações – COOTELE e que, para serem executados, são registrados por meio de Ordem de Serviço e distribuídos pela Central de*

⁴ Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia.

⁵ Pregão nº 099/2021 – NUP 00200.011645/2021-54.





SENADO FEDERAL

Advocacia

Atendimento de Telecomunicações do Senado Federal. Em outras palavras, toda solicitação de serviços de telecomunicações inicia-se na Central de Atendimento de Telecomunicações do Senado Federal, o que a torna essencial para as atividades desenvolvidas na Coordenação de Telecomunicações – COOTELE.

(...)

1.2.2.4. *Do exposto, verifica-se que a hipotética descontinuidade da prestação de serviços de execução indireta de operação, coleta de dados e suporte da Central de Atendimento de Telecomunicações do Senado Federal levaria à queda da qualidade, produtividade e assertividade dos serviços prestados pela Coordenação de Telecomunicações – COOTELE, interferindo diretamente na tarifação do serviço de telefonia, na programação da central telefônica e na manutenção da rede telefônica.*

(...)

1.2.2.6. *Cumprir destacar que a descontinuidade do serviço surtiria efeitos também para o público externo, uma vez que a Central de Atendimento de Telecomunicações do Senado Federal presta atendimento aos cidadãos que desejam falar com algum gabinete ou órgão do Senado Federal por meio do número 3303-4141 e não obtiveram sucesso com o Portal do Sistema de Autoatendimento do Senado Federal.*

Pois bem. Passa-se, então, ao exame do atendimento dos requisitos legais e regulamentares para concluir pela regularidade ou não do processo licitatório, bem como se há necessidade de saneamento de algum aspecto, tudo em atendimento ao disposto no art. 53 da Lei nº 14.133/2021, assim redigido no que ora interessa, e no art. 22 do ADG n. 14/2022, *verbis*:

Lei nº 14.133/2021:

.....

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;





SENADO FEDERAL

Advocacia

II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;

ADG nº 14/2022:

.....

Art. 22. Todos os processos que visem a uma contratação, independentemente do instrumento que a formalizará, serão submetidos à análise jurídica pela ADVOSF previamente à deliberação pela autoridade competente para os fins de que trata o [art. 53 da Lei nº 14.133, de 2021](#).

O primeiro ponto a se destacar é a classificação do objeto como bens e serviços comuns para que se revele adequada a opção pelo uso do pregão, entre as modalidades de licitação previstas no art. 28 da Lei nº 14.133/2021.

Segundo o disposto no art. 29 da lei de regência, o pregão deve ser adotado *sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado*.

Segundo o inciso XLI do art. 6º da lei de regência, o pregão é a modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto. O inciso XIII define o que se entende por “bens e serviços comuns”: *aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado*.

O § 1º do art. 27 do ADG nº 14/2022 define que *será obrigatória a adoção da modalidade pregão quando o bem ou o serviço, inclusive de engenharia, for considerado “comum”, conforme análise empreendida pelo Órgão Técnico*.

Da análise da versão final da minuta de edital acostada aos autos, depreende-se que a Administração do Senado Federal, ressalvada eventual impropriedade técnica que escapa ao campo do exame exclusivamente jurídico, buscou descrever o objeto da licitação de modo objetivo e segundo especificações usuais de mercado (vide, e.g., Anexo 2 – Atribuições e Requisitos para cada Categoria Profissional; e o Anexo 3 – Descrição da Categoria, Quantidade, Jornada de Trabalho e Salário Base).



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Não obstante, o objeto do certame não deve ostentar a característica de mera intermediação de mão de obra para composição da força de trabalho do Senado e sim de prestação de serviços, sob pena de burla à norma constitucional da indispensabilidade do concurso público. Deve se evitar situações que possam suscitar questionamentos quanto à participação do contratado, que não pode atuar como mero fornecedor de mão de obra ao Senado, funcionando apenas como administrador dos contratos trabalhistas.

O **Termo de Referência**, reproduzido nos anexos da minuta de edital, descreve as atividades ou atribuições que incumbem aos profissionais terceirizados alocados na execução dos serviços (Anexo 2 do edital), mas **não especifica, com nível de precisão adequado, a prestação (obrigação de fazer) a qual o futuro contratado (o licitante selecionado) se obrigará a adimplir, ou seja, não revela todas as características e os elementos exigidos para definir e dimensionar o objeto** – vide capítulo 8 do TR. Usualmente, nos certames destinados à contratação de serviços com alocação de mão de obra residente, o órgão técnico detalha em um anexo nominado “Descrição dos Serviços” o objeto a ser contratado, com nível de detalhamento suficiente para a empresa compreender a dimensão do serviço pretendido pela administração para atendimento de suas necessidades ou demanda. Tal anexo, inserto também no TR, deve detalhar todos os elementos necessários e indispensáveis para o exato cumprimento da obrigação principal e das obrigações acessórias que a acompanham, com as definições relacionadas ao serviço e o seu correspondente regime de execução.

Provavelmente, orienta o porquê de a COOTELE, no NUP 00100.224619/2024-65, justificar não contemplar na especificação da demanda as etapas de “recebimento provisório ou definitivo” da parcela do objeto adimplida mensalmente.

Com a devida vênia, o art. 62 do ADG nº 14/2022 traz uma regra geral em seu *caput*: *O recebimento provisório e definitivo de obras, bens, materiais ou serviços deve ser realizado conforme o disposto no art. 140 da Lei nº 14.133, de 2021, e em consonância com as regras definidas no instrumento convocatório*. No nosso sentir, indiferente à natureza do serviço a ser contratado, o recebimento provisório e definitivo deve observar o disposto na NLL. A regra do parágrafo único do art. 62 do ADG nº 14/2022, por sua vez, detalha um procedimento específico para os casos nele contemplados, não implicando na não





SENADO FEDERAL

Advocacia

observância do art. 140 da NLL nas situações que não envolvam o fornecimento de bens e materiais, ou de locação de equipamentos. Até porque, o recebimento do objeto, a cada etapa adimplida pelo contratado, caracteriza o procedimento de ateste dos fiscais responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização da avença para efeito de liquidação e pagamento dos serviços mensais no presente caso.

Saneado o ponto acima, tem-se que a característica comum do objeto foi afirmada pelo órgão técnico no TR:

2.2.1. 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 os incisos XIII e XLI, do art. 6º e art. 29, da Lei nº 14.133/2021, assim como o caput do art. 1º, e §1º e art. 3º do Decreto nº 10.024/2019.

O objeto demandado pela Administração é a contratação de *serviços de operação e suporte da Central de Atendimento de Telecomunicações do Senado Federal, a serem realizados por equipe técnica residente*, prestados sob execução indireta, de forma contínua, por 60 (sessenta) meses, com adoção de Instrumento de Medição de Resultados (IMR), posto que, de acordo com justificativa expressa no item 3.1 do TR:

1.2.4.1. A escolha pelo modelo de prestação de serviços mediante contratações de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra – e residente –, em detrimento do modelo de prestação de serviços em que essa não é exigida, deve-se em função da característica de atendimento rápido às centrais de relacionamento do Senado Federal para evitar ou minimizar a descontinuidade dos serviços prestados pela Coordenação de Telecomunicações senadores, servidores e demais colaboradores que utilizam seus serviços, tal como pelo SIS aos beneficiários do plano de saúde, tudo devidamente descrito no Instrumento de Medição de Resultado – IMR, que deverá ser cumprido nesta contratação.

O uso do IMR, em regra, objetiva reduzir a contraprestação devida pelo Poder Público contratante em razão do não atingimento ou não aderência do serviço prestado com os índices de qualidade ou níveis de mensuração prospectados. Vincula-se, assim, a remuneração a resultados ou ao atendimento de níveis de serviço.





SENADO FEDERAL
Advocacia

Avançando no exame da especificação do objeto, tem-se que, nos termos do art. 6º, inc. XVI, da Lei nº 14.133/2021, os serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra apresentam os seguintes elementos:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

.....

XVI - serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra: aqueles cujo modelo de execução contratual exige, entre outros requisitos, que:

- a) os empregados do contratado fiquem à disposição nas dependências do contratante para a prestação dos serviços;*
- b) o contratado não compartilhe os recursos humanos e materiais disponíveis de uma contratação para execução simultânea de outros contratos;*
- c) o contratado possibilite a fiscalização pelo contratante quanto à distribuição, controle e supervisão dos recursos humanos alocados aos seus contratos;*

Consoante a justificativa apresentada no TR para a contratação (trechos do TR reproduzidos neste opinativo), a demanda se refere a uma atividade administrativa prestada continuamente, sob execução indireta.

Diante do contexto retratado no TR e consoante as especificações do objeto, notadamente o regime de execução dos serviços, **observado o apontamento quanto à necessidade de detalhar a prestação a cargo da futura contratada e não apenas descrever as atividades assinaladas para cada categoria profissional contemplada na execução do objeto**, constata-se que o modelo de prestação dos serviços apresenta as características intrínsecas previstas no retrocitado dispositivo legal da lei de licitações que define os “serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra”.

Para que se revele adequada a opção pelo uso do pregão exige-se, além de o objeto ser classificado como “bens e serviços comuns”, que o critério de julgamento seja o de “menor preço” ou o de “maior desconto”.

Conforme descrito no preâmbulo e no Capítulo IX do instrumento convocatório, o critério de julgamento é o de menor preço por item.

A opção pela indicação no edital de que o critério de julgamento se dará pela avaliação do menor preço ofertado para o único item licitado, constando as quatro categorias profissionais contempladas no objeto como





SENADO FEDERAL

Advocacia

subitens, e não em razão do menor preço por item proposto pelo licitante, como indicado pelo órgão técnico no TR, foi justificado pela COPEL em função das deliberações expostas pelo TCU no Acórdão nº 1872/2018-Plenário e também para possibilitar o exame das planilhas de custos detalhadas para cada cargo.

No referido julgado do TCU, a Corte de Contas formulou, entre outras, as seguintes determinações e orientações:

9.1. determinar ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, com fundamento nos incisos I e VI do art. 16 do Anexo I do Decreto 9.035/2017, que:

*9.1.1. expeça orientação às unidades administrativas sob sua jurisdição, sem prejuízo da adoção de outras ações que considerar necessárias, (...), no sentido de que, **no âmbito de licitações realizadas sob a modelagem de aquisição por preço global de grupo de itens, somente é admitida a aquisição da totalidade dos itens de grupo, respeitadas as proporções de quantitativos definidos no certame, ou de item isolado para o qual o preço unitário adjudicado ao vencedor seja o menor preço válido ofertado para o mesmo item na fase de lances**, constituindo, portanto, irregularidade a aquisição (emissão de empenho) de subconjunto de itens de grupo adjudicado por preço global para os quais o preço unitário adjudicado ao vencedor do lote não for o menor lance válido ofertado na disputa relativa ao item;*

(...)

*9.1.3. **na qualidade de gestor do Comprasnet, avalie os apontamentos relativos à majoração de preços de itens na fase de negociação dos pregões e formule, no prazo de 180 dias, plano de ação visando à definição e à implementação, naquele sistema, de solução destinada a impedir, ante o disposto no inciso XVII do art. 4º da Lei 10.520/2002, a aceitação pelo pregoeiro, na fase de negociação posterior à disputa de lances, de majoração de preço unitário de item definido na etapa de lances, quer para os itens adjudicados individualmente, quer para os adjudicados em grupos;***

*9.1.4. **avalie a necessidade de expedição de orientação às unidades administrativas sob sua jurisdição, sem prejuízo da adoção de outras ações que considerar necessárias, esclarecendo que, ante o disposto no inciso XVII do art. 4º da Lei 10.520/2002, constitui irregularidade a aceitação pelo pregoeiro, na fase de negociação posterior à disputa de lances, de item por preço unitário superior àquele definido na etapa de***





SENADO FEDERAL

Advocacia

lances, quer para os itens adjudicados individualmente, quer para os adjudicados em grupos; [Grifou-se]

Como visto acima, **até que o Comprasnet apresente a funcionalidade de impedir a majoração dos preços unitários após a fase de lances, a solução aventada revela-se adequada.**

Avançando no tema, o **critério de adjudicação e de julgamento das propostas** foi assim justificado no TR:

2.4. Critério de julgamento da contratação

2.4.1. Será adotado o critério de julgamento “menor preço”, sendo declarada vencedora do certame a proposta que, atendidas as especificações do edital, ofertar o menor preço para o objeto da licitação, nos termos do inciso I, do art. 33, da Lei nº 14.133/2021.

2.4.1.1. O critério “menor preço” é o mais adequado ao objeto em questão uma vez que o objeto não se reveste de maiores complexidades técnicas para escolha da proposta mais vantajosa para a Administração, sendo a melhor proposta aquela que possibilitar o menor dispêndio de recursos.

2.5. Critério de adjudicação da contratação

2.5.1. Será adotado o critério de adjudicação “global”, tendo em vista a existência dos seguintes fatores técnicos/econômicos que justificam o agrupamento dos itens em um único grupo:

- Critérios técnicos: as atividades identificam-se entre si e interagem em consonância, criando um fluxo operacional ativo e setorizado de atendimento, controle, monitoramento e suporte. Em outras palavras, os serviços executados são totalmente interdependentes, além de serem geridos e operados por meio de ferramentas em comum – a exemplo dos softwares STELE e ADM_TELECOM. Dessa forma, em linha com o ADG nº 14/2022, em seu Anexo III, art. 7º, § 6º, inciso II, busca-se a execução regular e qualitativa do objeto, que evidentemente configura sistema único e integrado, bem como mitigar os riscos ao seu conjunto;*
- Critérios econômicos: ademais, em observância ao ADG nº 14/2022, em seu Anexo III, art. 7º, § 6º, inciso I, um eventual parcelamento do objeto certamente implicaria um aumento de custos à gestão contratual, tendo em vista a necessidade de atribuição de diferentes gestores e fiscais para cada item adjudicado separadamente.*





SENADO FEDERAL

Advocacia

Prescreve a Súmula nº 247 do Tribunal de Contas da União e as pertinentes disposições da Lei nº 14.133/2021 acerca do parcelamento do objeto:

Súmula 247 do TCU:

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.

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:

I - da padronização, considerada a compatibilidade de especificações estéticas, técnicas ou de desempenho;

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

§ 1º Na aplicação do princípio do parcelamento deverão ser considerados:

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.





SENADO FEDERAL
Advocacia

.....

Art. 49. A Administração poderá, mediante justificativa expressa, contratar mais de uma empresa ou instituição para executar o mesmo serviço, desde que essa contratação não implique perda de economia de escala, quando:

I - o objeto da contratação puder ser executado de forma concorrente e simultânea por mais de um contratado; e

II - a múltipla execução for conveniente para atender à Administração.

Parágrafo único. Na hipótese prevista no caput deste artigo, a Administração deverá manter o controle individualizado da execução do objeto contratual relativamente a cada um dos contratados.

[Grifou-se]

Como visto acima, por força do princípio do parcelamento do objeto previsto no art. 47, inciso II, da Nova Lei de Licitações, sobressai a necessidade de se demonstrar tanto a viabilidade técnica como a vantagem econômica ao licitar serviços com divisão do objeto em itens.

O órgão técnico demandante revelou as razões técnicas para o não parcelamento do objeto em itens distintos, como se extrai da leitura do TR (item 2.4), atendendo a recomendação exarada pela COPEL. Sob o aspecto formal, portanto, as razões apresentadas atendem ao que prescreve a retrocitada Súmula do TCU e as disposições da Lei nº 14.133/2021 acima reproduzidas.

Ainda quanto à modalidade licitatória empregada, o § 1º do art. 27 do ADG nº 14/2022 define que *será obrigatória a adoção da modalidade pregão quando o bem ou o serviço, inclusive de engenharia, for considerado “comum”, conforme análise empreendida pelo Órgão Técnico.*

Constata-se, portanto, a presença dos requisitos previstos na Lei nº 14.133/2021 e no ADG nº 14/2022 para **adoção obrigatória da modalidade pregão**.

O § 2º do art. 17 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que *as licitações serão realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica, admitida a utilização da forma presencial, desde que motivada, devendo a sessão pública ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo.*

Os autos não revelam elementos que obstem a realização do certame no formato eletrônico.





SENADO FEDERAL

Advocacia

Consoante o art. 18 da Lei nº 14.133/2021, a necessidade de contratação deve fundamentar-se em estudo técnico preliminar (ETP)⁶. O § 3º do art. 9º do ADG nº 14/2022, por sua vez, exige como elemento informativo da solicitação de contratação, quando couber, o Estudo Técnico Preliminar da contratação (ETP), elaborado conforme disposto no Anexo II do referido ato regulamentar interno. O órgão técnico, no NUP 00100.198634/2024-41, apresentou o documento atualizado com as informações que considerou suficientes para embasar a elaboração do TR (art. 18, §§ 1º e 2º).

A definição do objeto foi dada por meio de termo de referência (versão final no NUP 00100.007988/2025-76), o qual apresenta os parâmetros e elementos descritivos mínimos exigidos para o documento (art. 6º, XXIII, NLL), *verbis*:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

.....

XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;

b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;

c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

d) requisitos da contratação;

e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;

f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;

g) critérios de medição e de pagamento;

h) forma e critérios de seleção do fornecedor;

⁶ Art. 6º, inciso XX - **estudo técnico preliminar**: documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação;





SENADO FEDERAL

Advocacia

i) 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;

j) adequação orçamentária;

Ao especificar o objeto no TR, o órgão técnico apresentou as razões que orientam a necessidade de contratação, indicando:

- i. a justificativa da demanda;
- ii. os elementos que o orientaram definir os quantitativos de postos de trabalho para adequada execução do objeto;
- iii. os resultados esperados com a contratação;
- iv. o modelo de prestação dos serviços;
- v. os riscos advindos da não contratação (mapa de riscos no NUP 00100.222844/2024-67)
- vi. os requisitos para seleção dos licitantes;
- vii. os prazos de execução e a possibilidade de prorrogação do contrato;
- viii. os gestores e fiscais do futuro ajuste – **não foram especificadas as diretrizes de gestão e fiscalização;**
- ix. as obrigações e responsabilidades que incumbem ao contratado e ao contratante;
- x. o regime de execução do objeto – **sucintamente descrito, pois as diretrizes e o regimento para execução dos serviços não foram detalhados;**
- xi. as condições de pagamento e de reajustamento dos preços, inclusive com a adoção do Instrumento de Medição de Resultados para avaliar a qualidade dos serviços e o ajuste na contraprestação devida pelo Senado em razão da qualidade e eficiência esperadas;
- xii. as penalidades em caso de inadimplemento parcial;
- xiii. a exigência de garantia contratual;
- xiv. o orçamento estimativo com base no planilhamento do custo da mão de obra, elaborado com base na convenção coletiva que rege a categoria dos trabalhadores e no contrato vigente para o objeto;





SENADO FEDERAL

Advocacia

- xv. a justificativa para fixação dos salários de referência dos colaboradores (Anexo I);
- xvi. os critérios e práticas de sustentabilidade a serem observados na execução do objeto;
- xvii. outros dados, atento aos requisitos exigidos pelo art. 18 da novel lei de regência.

Quanto à comprovação de adequação orçamentária da pretendida contratação, verifica-se que, **apesar de o montante aprovado pelo Comitê de Contratações não cobrir totalmente o custo determinado na precificação final dos serviços, o valor de referência não excede em 25% ou mais o valor autorizado.** Portanto, em tais casos, dispensa-se a elaboração de adendo à “Solicitação de Contratação” para majoração do valor, conforme deliberado pelo referido colegiado (vide teor das Atas nos NUPs 00100.074021/2021-76 e 00100.157377/2023-14).

Ainda quanto às especificações do objeto, cumpre alertar que o art. 9º da Lei nº 14.133/2021 veda a utilização de elementos que *sejam impertinentes ou irrelevantes para o objeto específico do contrato*. O art. 4º do Anexo III do ADG nº 14/2022, que regulamenta a feitura do Termo de Referência ou Projeto Básico, apresenta determinação similar:

Art. 4º São vedadas especificações que:

I – por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem, injustificadamente, a competitividade ou direcionem ou favoreçam a contratação de prestador específico;

Nossa falta de proficiência na área do saber que cuida do objeto do certame não nos permite adentrar nos pormenores da especificação, até porque foge ao escopo jurídico, sobressaindo a responsabilidade do órgão técnico quanto a eventuais características não relevantes para a contratação do objeto pretendido.

Quanto a eventual sobreposição das atividades a serem desenvolvidas pelos colaboradores da futura contratada com as atribuições e competências dos cargos que integram o quadro de pessoal desta Casa de Leis, o Serviço de Gestão de Cargos, Salários e Seleção (SEGCAS), unidade subordinada da Coordenação de Políticas de Pessoas (COPOPE) da Secretaria de Gestão de Pessoas (SEGP), atestou que *as atribuições descritas para o posto terceirizado não apresentam sobreposição com as atribuições dos cargos efetivos vigentes no Senado Federal* (NUP 00100.006800/2025-72).





SENADO FEDERAL

Advocacia

O art. 18 da Lei nº 14.133/2021 exige, ainda, que a administração apresente a *análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual* (inc. X). A análise dos riscos decorrentes da não contratação do objeto foi apresentada, preliminarmente, no formulário “Solicitação de Contratação”, encaminhado à deliberação do Comitê de Contratações, consolidando-se as situações prospectadas pelo órgão técnico no “Mapa de Riscos” sob o NUP 00100.222844/2024-67.

No tocante à justificativa para a contratação do objeto, o órgão demandante assevera no TR:

1.2. Justificativa para a contratação

1.2.1. Descrição da situação atual

1.2.1.1. A presente proposta de contratação visa à substituição do Contrato nº 2020/0051, celebrado com a empresa PLANSUL PLANEJAMENTO E CONSULTORIA LTDA., cuja quinta prorrogação se encerrará em 22/06/2025. O valor global anual do Contrato nº 2020/0051, que possui basicamente as mesmas especificações do presente Termo de Referência, é de R\$1.435.431,12 (um milhão, quatrocentos e trinta e cinco mil, quatrocentos e trinta e um reais e doze centavos).

(...)

1.2.1.4. Atualmente, cerca de 5.000 ramais estão programados na central telefônica do Senado Federal. Todos eles são possíveis demandantes de algum tipo de serviço sob responsabilidade da Coordenação de Telecomunicações – COOTELE e que, para serem executados, são registrados por meio de Ordem de Serviço e distribuídos pela Central de Atendimento de Telecomunicações do Senado Federal. Em outras palavras, toda solicitação de serviços de telecomunicações inicia-se na Central de Atendimento de Telecomunicações do Senado Federal, o que a torna essencial para as atividades desenvolvidas na Coordenação de Telecomunicações – COOTELE.

(...)

1.2.1.6. Além dessas atividades, a Central de Atendimento de Telecomunicações do Senado Federal executa a digitalização e arquivamento de documentos, bem como outras atividades mais complexas, tais como pesquisas nos bancos de dados, elaboração de relatórios, conferência e testes do sistema de Autoatendimento (ramal 9000 e 3303-4141). Ela é ainda responsável pelo controle das informações de telefones e endereços disponibilizados no portal Intranet do Senado.



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

O órgão demandante apresentou o quantitativo de postos de trabalho e as características mínimas das atividades por eles desempenhadas e a qualificação desejada dos trabalhadores que serão alocados na execução dos serviços, justificando no TR:

1.2.2. Justificativa para os quantitativos exigidos

1.2.2.1. *O quantitativo de profissionais previsto neste Termo de Referência é aquele que, a partir de análise empreendida por este Órgão Técnico (OT), reflete a necessidade da Administração, considerando que foram realizadas 305.050 atividades/tarefas no período de 01/01/2020 a 30/09/2024, registradas nos sistemas STELE e ADM_TELECOM.*

1.2.2.2. *Tendo em vista o volume dos serviços prestados, mesmo durante a pandemia através de escala para evitar a disseminação viral, colaboradores conectados em home office e, sobretudo, a natureza das atividades desenvolvidas pelas centrais de atendimento da COOTELE, nos seus canais de atendimento (7000, 4141 e 9000), o quantitativo de 16 (dezesesseis) colaboradores divididos em turnos de 6 (seis) horas se mostrou satisfatório e suficiente para a execução de todas as tarefas descritas acima e dentro dos prazos pactuados no Instrumento de Medição de Resultados – IMR.*

No item 4.2.1 do TR, o órgão técnico indicou que a contratação dos serviços seja firmada por um período inicial de 60 (sessenta) meses, prorrogáveis sucessivamente, respeitada a vigência máxima decenal, posto que:

4.2.1.1. *A caracterização do serviço objeto deste TR como sendo de prestação continuada se deve ao fato de que a interrupção dos atendimentos diários às demandas dos senadores, de seus gabinetes, e dos demais servidores desta Casa deixaria este SECACD e, conseqüentemente, os demais serviços vinculados a esta COOTELE completamente às cegas em relação às necessidades de instalação, manutenção e configuração do parque telefônico do Senado Federal*

4.2.1.2. *Além do mais, conforme já demonstrado no item 1.2.2, o histórico dos últimos 5 (cinco) anos de demandas/serviços executados por este SECACD deixa evidente a estabilidade do quantitativo ano após ano, bem como a tendência de manutenção dessa realidade. Outrossim, um prazo contratual mais alongado permitiria, por um lado, maior diluição dos custos da licitante, proporcionando menores preços ao Senado; e, por outro, a eliminação de custos com novos certames, tendo em vista um objeto estável com custos de postos de trabalho referenciados em tabelas sindicais. Resta comprovada,*





SENADO FEDERAL

Advocacia

portanto, a vantajosidade desta contratação pelo prazo informado no item 4.2.1, tanto do ponto de vista técnico quanto econômico.

Os dispositivos da NLL que tratam da duração dos contratos administrativos estabelecem:

*Art. 106. A Administração poderá celebrar contratos com prazo de até 5 (cinco) anos nas hipóteses de **serviços e fornecimentos contínuos**, observadas as seguintes diretrizes:*

I - a autoridade competente do órgão ou entidade contratante deverá atestar a maior vantagem econômica vislumbrada em razão da contratação plurianual;

II - a Administração deverá atestar, no início da contratação e de cada exercício, a existência de créditos orçamentários vinculados à contratação e a vantagem em sua manutenção;

III - a Administração terá a opção de extinguir o contrato, sem ônus, quando não dispuser de créditos orçamentários para sua continuidade ou quando entender que o contrato não mais lhe oferece vantagem.

§ 1º A extinção mencionada no inciso III do caput deste artigo ocorrerá apenas na próxima data de aniversário do contrato e não poderá ocorrer em prazo inferior a 2 (dois) meses, contado da referida data.

§ 2º Aplica-se o disposto neste artigo ao aluguel de equipamentos e à utilização de programas de informática.

Art. 107. Os contratos de serviços e fornecimentos contínuos poderão ser prorrogados sucessivamente, respeitada a vigência máxima decenal, desde que haja previsão em edital e que a autoridade competente ateste que as condições e os preços permanecem vantajosos para a Administração, permitida a negociação com o contratado ou a extinção contratual sem ônus para qualquer das partes.

[Grifou-se]

Considerando as disposições acima destacadas, incumbe à autoridade competente para autorizar a realização do certame deliberar sobre a vigência inicial do contrato de 60 (sessenta) meses ou por outro período, até 5 (cinco) anos, sopesando o que se revela mais alinhado ao interesse público, atentando-se às áreas envolvidas quanto aos requisitos orçamentários de estilo em caso de futuras prorrogações e, em caso de vigência





SENADO FEDERAL
Advocacia

plurianual, os pressupostos para resolução antecipada da avença, consoante a vigência autorizada para a contratação.

Sob o prisma estritamente jurídico, portanto, atendida a exigência de justificação quantitativa, tanto em relação aos quantitativos de profissionais para realização das atividades contempladas na execução dos serviços, quanto ao prazo de execução do objeto e de duração do contrato.

Quanto ao regime de execução dos serviços e respectivas condições de pagamento, conforme relatado no TR (Item 1.2.4.1), o levantamento mercadológico empreendido pela COOTELE (*vide* teor do ETP) lhe permitiu opinar pela maior vantajosidade na adoção do modelo híbrido, assim entendido o modelo de prestação de serviços com disponibilização de mão de obra residente aliada ao estabelecimento de indicadores de desempenho. Nessa opção, o prestador é remunerado por um preço determinado para o quantitativo de profissionais alocados na equipe técnica residente, ajustando-se o pagamento mensal dos serviços contínuos com emprego da mão de obra com dedicação exclusiva à aplicação do IMR e, em geral, a glosa dos valores devidos em função de eventuais penalidades aplicadas à contratada.

No presente caso, a adoção do Instrumento de Medição de Resultados permite mensurar e remunerar os serviços efetivamente prestados conforme indicadores de desempenho especificados pela administração (Cláusula Sexta da minuta de contrato – Anexo 7 do edital).

Avaliando-se o teor dos parágrafos nono e décimo primeiro da Cláusula Sexta, constata-se o estabelecimento de um limite de desempenho após o qual restará configurada a má prestação dos serviços, sujeitando o prestador à multa prevista para o descumprimento contratual.

A previsão de ajustes ou glosas nos pagamentos mensais, consoante aplicação do Índice de Medição de Resultados – IMR, alinha-se às recentes orientações do Tribunal de Contas da União que expressam críticas a casos em que, sem respaldo técnico, se prevê remuneração pela mera disponibilidade dos serviços.

Para fins de **precificação da mão de obra**, a unidade competente da SADCON, no NUP 00100.011520/2025-86, informa que elaborou o planilhamento com base no teor do edital e do TR, nas disposições da Convenção Coletiva de Trabalho (CCT) 2024/2026 firmada entre o SINTTEL/DF e o

